



Rijksprojecten: hét natuurinclusieve werken?

Een analyse van relaties tussen rijksprojecten en de Rijksnatuurvisie

M. Pleijte, R. Beunen & R. During

| WOt-technical report 82



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Rijksprojecten: hét natuurinclusieve werken?

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.

Disclaimer WOt-publicaties

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).

Rijksprojecten: hét natuurinclusieve werken?

Een analyse van relaties tussen rijksprojecten en de Rijksnatuurvisie

M. Pleijte, R. Beunen & R. During

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2016

WOt-technical report 82

ISSN 2352-2739

DOI: 10.18174/401265

Referaat

Pleijte, M., R. Beunen & R. During (2016). *Rijksprojecten: hét natuurinclusieve werken? Een analyse van relaties tussen rijksprojecten en de Rijksnatuurvisie*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-technical report 82. 116 blz.; 4 fig.; 114 ref; 3 Bijlagen.

In de Rijksnatuurvisie 'Natuurlijk Verder' zijn de concepten natuurcombinaties en natuurinclusief geïntroduceerd. In deze studie is nagegaan of rijksoverheden in rijksprojecten zelf met natuurcombinaties en natuurinclusief werken en welke mogelijkheden er zijn om deze manier van werken te versterken. Om het onderzoek uit te voeren, is gebruik gemaakt van inzichten uit Evolutionary Governance Theory. Dit is een theoretisch kader om de co-evolutie van discoursen, actoren en institutionele kaders te analyseren. Voor vier beleidsvelden, te weten windenergie, landbouw, water en infrastructuur is nagegaan hoe rijksoverheden werken. Het onderzoek laat zien dat de begrippen natuurinclusief werken en natuurcombinaties steeds meer aandacht krijgen in het beleid en de programma's en projecten van de Rijksoverheid. Vooral nog lijkt natuurinclusief werken nog meer uitzondering dan regel.

Trefwoorden: afhankelijkheden, contingentie, Evolutionary Governance Theory, infrastructuur, natuurinclusieve landbouw, natuurcombinaties, natuurinclusief, Rijksnatuurvisie, Rijkswaterstaat, RVO.nl, Staatsbosbeheer, strategieën, succes- en faalfactoren, uitvoeringsorganisaties, water, wegen, windenergie

Abstract

Pleijte, M., R. Beunen & R. During (2016). *The nature-inclusive approach in national projects. An analysis of the relations between national projects and the Government Vision*. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment (WOT Natuur & Milieu). WOT-technical Report 82. 116 p.; 4 Figs; 114 Refs; 3 Annexes.

The government vision 'The Natural Way Forward' (2014) introduced the policy concepts of nature combinations and the nature-inclusive approach. This study investigates whether national government agencies implement these strategies in national projects and what possibilities exist to strengthen this way of working. The researchers made use of ideas from Evolutionary Governance Theory, a theoretical framework for analysing the coevolution of discourses, actors and institutional frameworks. The working methods employed by national government agencies were investigated in four policy areas: wind energy, agriculture, water management and infrastructure. The study shows that nature-inclusive working and nature combinations are gradually being adopted in national government policies, programmes and projects, but that so far nature-inclusive working has been more the exception than the rule.

Keywords: dependencies, contingency, Evolutionary Governance Theory, infrastructure, nature-inclusive agriculture, nature combinations, nature-inclusive, Nature Vision, Rijkswaterstaat, RVO.nl, Staatsbosbeheer, strategies, success and failure factors, implementing agencies, water, roads, wind power

*Auteurs: Marcel Pleijte en Roel During (Wageningen Environmental Research)
Raoul Beunen (Universitair docent Open Universiteit)*

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

Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

Open Universiteit

Postbus 2960, 6401 DL Heerlen; raoul.beunen@ou.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 veelevoudigd 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

Met het uitbrengen van de Rijksnatuurvisie 'Natuurlijk verder' zet het kabinet er op in het natuurbeleid meer deel te laten uitmaken van een duurzame economische en maatschappelijke ontwikkeling, onder andere door middel van zogeheten natuurcombinaties. In zulke natuurcombinaties wordt natuur samen met andere maatschappelijke functies, zoals waterbeheersing, gezondheidszorg of bijvoorbeeld voedselproductie gerealiseerd. Het kabinet verwacht dat de betekenis die natuur heeft voor deze maatschappelijke functies een stimulans zal zijn om natuur mee te nemen. Het spreekt over "welbegrepen eigenbelang". In de Rijksnatuurvisie geeft het kabinet ook aan dat het Rijk wat betreft natuurcombinaties zelf het goede voorbeeld wil geven.

In de voorbereiding van de Balans van Leefomgeving 2018 kwam de vraag op in hoeverre het Rijk er in slaagt bij rijksprojecten natuurcombinaties te realiseren en welke factoren bepalen of het proces van natuurinclusief werken al dan niet tot stand komt. In het voorliggende onderzoek is gezocht naar een antwoord op het tweede deel van die vraag voor vier beleidsvelden waar de Rijksoverheid aan zet is: windenergie, landbouw, waterbeheersing en wegen.

Joep Dirkx, WOT Natuur en Milieu

Hans Farjon, Planbureau voor de Leefomgeving

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	9
1 Nationale projecten: natuurinclusief werken?	27
1.1 Inleiding	27
1.2 Nationale projecten: natuurinclusief werken?	28
1.3 Doelstelling	29
1.4 Vraagstelling	30
1.5 Aanpak	30
1.6 Leeswijzer	32
2 Analytisch kader	33
2.1 Inleiding	33
2.2 Co-evolutie	33
2.3 Evolutionary Governance Theory	34
2.3.1 Introductie	34
2.3.2 Contingentie en strategieën	35
2.3.3 Afhankelijkheden	37
2.3.4 Succes- en faalfactoren	38
2.4 Uitleiding	40
3 Windenergie: ook groene groei voor natuur en landschap?	41
3.1 Inleiding	41
3.2 Beleidsdoelen van het Rijk omtrent windenergie	42
3.3 Rijksbeleid windenergie op land	43
3.4 Beleid windenergie op zee	43
3.5 Wind op land en zee & natuurcombinaties	43
3.6 Wind op land, gebiedsontwikkeling en natuur	47
3.7 Reflectie en conclusies	48
4 Natuurinclusieve landbouw	51
4.1 Inleiding	51
4.2 Verschillende definities van natuurinclusieve landbouw	52
4.3 Beleidsdoelen van het Rijk	53
4.4 Rijksbeleid	54
4.5 Stimulansen vanuit het Rijk voor een natuurinclusieve landbouw	57
4.5.1 Ondersteuning van perspectievolle initiatieven	58
4.5.2 Ondersteuning van netwerkvorming	62
4.5.3 Stroomlijnen van het eigen EZ-beleid	62
4.5.4 Ondersteunen van kennisontwikkeling, - verspreiding en onderwijs	62
4.6 Uitvoeringsorganisaties	64
4.7 Reflectie en conclusies	65
5 Water en natuurcombinaties	69
5.1 Inleiding	69
5.2 Beleidsdoelen van het Rijk omtrent waterkwantiteit en waterkwaliteit	70
5.3 Rijksbeleid	72
5.4 Combinaties van water en natuur	75
5.5 Beleid van rijksuitvoeringsorganisaties	77
5.6 Reflectie en conclusies	79

6	Natuurinclusieve werken aan de rijkswegen	81
6.1	Inleiding	81
6.2	Rijksbeleid en beleidsdoelen	82
6.3	Initiatieven	83
6.4	De praktijk van wegaanleg en onderhoud	84
6.5	Reflectie en conclusies	86
7	De beleidsvelden vergeleken	89
7.1	Natuurinclusief of natuurcombinaties op andere rijksbeleidsagenda's	89
7.2	Afhankelijkheden en autonomie	89
7.3	Contingentie en strategieën	90
7.4	Succes-en faalfactoren	91
7.5	Co-evolutie van het natuurinclusief werken	93
8	Conclusies en reflectie	95
8.1	Natuur in nationale projecten	95
8.2	Wat wordt er verstaan onder natuurinclusief?	96
8.3	Hoe natuurinclusief wordt er gewerkt?	98
8.4	Aanbevelingen	99
	Literatuur	101
	Verantwoording	107
Bijlage 1	Persoonlijke informatie via gesprekken en mails	109
Bijlage 2	Lijst Deelnemers workshop 'Natuurinclusieve rijksprojecten' 16 november 2016, 13.30-16.00 uur	111
Bijlage 3	Lijst van bestudeerde MIRT-projecten	113

Samenvatting

Aanleiding

De Rijksnatuurvisie (Ministerie van EZ, 2014) heeft de ambitie om natuur midden in de samenleving te plaatsen, als onlosmakelijk onderdeel van duurzame economische en maatschappelijke ontwikkelingen. De verbinding met economische en maatschappelijke ontwikkelingen kan worden gemaakt via natuurcombinaties. Zo zijn duinen een combinatie van natuur, kustveiligheid, recreatie en waterwinning. Het ministerie wil met de Rijksnatuurvisie iedereen mede-eigenaar maken van natuur en medeverantwoordelijk voor het behoud ervan. De kern daarvan is natuurinclusief werken. Door gebruik te maken van principes en eigenschappen van de natuur kunnen projecten beter en goedkoper worden uitgevoerd, Verder kan schade aan natuur verminderen of zelfs worden voorkomen (= een win-win situatie) door natuur mee te nemen in alle afwegingen. In bestuurlijke termen zien wij dit als een poging om van natuur een facet te maken, een onderlegger die in alle afwegingen een rol speelt. De focus van het natuurbeschermingsbeleid verschuift daarmee van het beschermen van natuur naar het meebewegen met andere sectoren. Het idee is dat natuur dan niet langer een sector is die botst met andere sectoren, maar een facet dat door de andere sectoren automatisch meegenomen gaat worden. Die sectoren worden met de nieuwe concepten natuurinclusief werken en natuurcombinaties uitgedaagd om op een andere manier te gaan denken over de relatie met natuur en op die manier nieuwe kansen te zien om economische ontwikkeling met de bescherming van natuur en landschap te combineren.

In de Rijksnatuurvisie kondigt het Rijk aan ook zelf te gaan sturen op totstandkoming van natuurcombinaties bij grote nationale ruimtelijke projecten waarvan het Rijk initiatiefnemer is. Op bladzijde 47 van de Rijksnatuurvisie is de paragraafkop vrij duidelijk: "*Ontwikkelen en bouwen met natuur: overheid geeft het goede voorbeeld.*" (Min. EZ, 2014) Het ministerie van EZ wil dat realiseren door het College van Rijksadviseurs te laten adviseren over natuurinclusieve vormen van ruimtelijke ontwikkelingen, door de inzet van kwaliteitsteams, mede-opdrachtgeverschap en cofinanciering of door te werken met pilots.

Doelstelling

Het doel van dit project is om te verkennen in hoeverre rijksprojecten natuurinclusief worden uitgevoerd en hierbij te analyseren welke sturingsstrategieën van het Rijk en de planningspraktijk hebben bijgedragen aan het al dan niet realiseren van synergie met natuur bij nationale ruimtelijke projecten. Het is nadrukkelijk niet onze bedoeling om de ecologische uitkomsten van Rijksprojecten te beoordelen, maar vooral om inzicht te krijgen in de wijze waarop natuurinclusief werken wordt ingevuld in de verschillende beleids- en uitvoeringsprocessen. Natuur wordt daarbij – in lijn met de Rijksnatuurvisie – ruim opgevat.

Vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre werkt de Rijksoverheid natuurinclusief bij nationale projecten en welke mogelijkheden zijn er om deze manier van werken te versterken?

Aanpak

Voor het beantwoorden van deze vraag is het van belang om te realiseren dat elke actor een eigen perspectief heeft op natuurinclusief werken. Het begrip kan binnen verschillende beleidsvelden, programma's of projecten op een andere manier worden ingevuld. Het onderzoek vertrekt dus niet vanuit een vooraf vastgestelde definitie van het begrip, maar heeft als doel om de verschillende betekenissen van natuurinclusief werken te identificeren en te reconstrueren hoe die betekenissen van invloed zijn geweest op het verloop van bepaalde projecten. In de analyse wordt ook gekeken naar andere afwegingen die een rol hebben gespeeld bij het bepalen van de manier van werken. Door het reconstrueren van het verloop van een nationaal project en de afwegingen die daarin een rol hebben gespeeld, kunnen we bepalen op welke wijze natuurinclusief daarbij een rol heeft gespeeld en

identificeren hoe de kans op natuurinclusief werken vergroot kan worden, welke factoren daarbij (positief of negatief) een rol spelen, en welke rol de Rijksoverheid daarin kan spelen.

Analytisch kader

Om het bovenbeschreven onderzoek uit te voeren, is gebruikt gemaakt van inzichten uit *Evolutionary Governance Theory*. Dat is een theoretisch kader om de co-evolutie van discoursen, actoren en institutionele kaders te analyseren. Het doel van het onderzoek is om te analyseren of binnen rijksprojecten de manier van werken zich ontwikkelt naar een vorm waarin meer aandacht is voor natuur en het realiseren van natuurcombinaties. De rijksprojecten worden daarbij beschouwd als een beleidsdossier dat bestaat uit meer, vaak met elkaar samenhangende, processen. De veronderstelling is dat al die processen zich ontwikkelen op basis van de discoursen die binnen dat specifieke proces dominant zijn. Om daar inzicht in te krijgen, richt het onderzoek zich op de werkwijze van de verschillende actoren die betrokken zijn bij rijksprojecten en de discoursen die zij hanteren. Het uitgangspunt is dat vanuit die discoursen invulling wordt gegeven aan het begrip natuurinclusief werken. Het onderzoek richt zich dus op de discoursen die in verschillende besluitvormingsprocessen worden gemobiliseerd, maar ook op de institutionele kaders en de relatie tot andere besluitvormingsprocessen die van invloed zijn op de keuzes die gemaakt worden.

Voor het onderzoek worden drie met elkaar samenhangende niveaus bestudeerd: het beleidsniveau, het programmaniveau en het projectniveau. Daarbij wordt specifiek gekeken naar de verschillende afhankelijkheden tussen al die processen op verschillende niveaus. Die afhankelijkheden zijn namelijk van invloed op de ontwikkeling van een specifiek project en de wijze waarop het begrip natuurinclusief werken wordt ingevuld. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen padafhankelijkheden, wederzijdse afhankelijkheden en doelafhankelijkheden:

- *Padafhankelijkheden* duiden op het effect van keuzes die in het verleden gemaakt zijn. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de rol van bepaalde actoren, de aanwezigheid van specifieke wet- en regelgeving en bijvoorbeeld om een manier van werken die door de tijd heen is ontstaan en die van invloed is op de keuzes die actoren maken.
- *Wederzijdse afhankelijkheden* verwijzen naar de relaties tussen de verschillende besluitvormingsprocessen en de verhoudingen tussen verschillende actoren. Die wederzijdse afhankelijkheden kunnen te maken hebben met procedures die doorlopen moeten worden, kaders die zijn gesteld, de beschikbaarheid van middelen of het werken aan gezamenlijke doelen.
- *Doelafhankelijkheden* hebben betrekking op een gemeenschappelijke perspectief op de toekomst en de wijze waarop dit van invloed is op de keuzes die nu gemaakt worden. Goed voorbeelden daarvan zijn aansprekende ideeën over natuurinclusieve oplossingen die een belangrijke inspiratiebron vormen voor huidige projecten of gemaakte afspraken over het percentage duurzaam opgewekte energie dat in een bepaald jaar gerealiseerd moet zijn.

In samenspraak met de opdrachtgever zijn een aantal selectiecriteria opgesteld aan de hand waarvan relevante rijksprojecten zijn geselecteerd:

- spreiding in beleidsthema's waarvoor ruimtelijke transformaties spelen;
- spreiding in beleidscategorieën die in het verleden of heden al dan niet expliciet op ruimtelijke kwaliteit inzetten en
- spreiding in sturingsstrategieën en financieringsconstructies.

Op basis daarvan is besloten om de volgende vier typen nationale projecten te bestuderen:

- *Windenergie*: ministerie van Economische Zaken, windmolens op land en op zee;
- *Landbouw*: ministerie van Economische Zaken, natuurinclusieve landbouw;
- *Water*: ministerie van Infrastructuur en Milieu, waterveiligheid en waterkwaliteit;
- *Wegen*: ministerie van Infrastructuur en Milieu, rijkswegen.

Voor alle vier beleidsdomeinen is onderzocht welke discussies er spelen en in hoeverre die zijn vastgelegd in beleid en programma's en met welke strategieën betrokken partijen proberen om natuurinclusief werken te stimuleren. Voor de vier beleidsterreinen gaan we in op de volgende vragen: Wat is er gebeurd en niet gebeurd? Was het allemaal wel duidelijk wat er moest gebeuren? In hoeverre is sprake van natuurinclusief werken? Is duidelijk hoe natuurinclusief kan worden geïnterpreteerd?

Windenergie

Het vergroten van het aandeel duurzame energie is een van de grote uitdagingen waar Nederland voor staat. Windenergie, zowel op land als zee, speelt daarin een grote rol. In de discussies over hoe deze uitdagingen kunnen worden opgepakt, is tot nog toe relatief weinig aandacht om natuurwaarden te creëren. Wel groeit die aandacht.

De beperkte aandacht heeft voor een belangrijk deel te maken met de urgentie van het energie-vraagstuk. De Europese richtlijn voor hernieuwbare energie verplicht Nederland om in 2020 14% van het bruto eindverbruik in Nederland te produceren met hernieuwbare energiebronnen. De tijdsdruk om deze termijn te halen, lijkt er voor te zorgen dat de verantwoordelijke minister van Economische Zaken (EZ) en de ambtenaren bij het directoraat-generaal Energie, Telecom en Mededinging (ETM) weinig aandacht hebben voor het idee om bij de uitbreiding van windenergie ook natuurcombinaties te realiseren. Geconcludeerd kan worden dat de druk vanuit de Europese regels daarmee zo hoog is dat windmolens een doel op zich zijn geworden waarbij combinaties met natuur als vertragend zullen worden aangemerkt. Wat nu voorop staat in de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) is het aantal kilojoules per euro. Vooralsnog lijkt het erop dat vanuit de ambtenarij (ETM) wordt getracht deze werkwijze zo lang mogelijk te handhaven. De beleidsmedewerkers van enerzijds het directoraat-generaal Agro en Natuur en anderzijds het directoraat-generaal ETM weten elkaar nog niet op de werkvloer te vinden. Zij zijn onzeker of zij het politieke en bestuurlijke mandaat genieten om die contacten op te bouwen en te onderhouden.

In de Structuurvisies Wind op Land (WoL) en Wind op Zee (WoZ), die ongeveer gelijktijdig zijn opgesteld met de Rijksnatuurvisie, wordt geen link gemaakt met het Rijksnatuurbeleid. Op beleidsniveau is daarmee geen sprake van strategische beïnvloeding via deze Rijksvisie. Wat vooral opvalt is dat het energiedebat wordt gedomineerd door andere zaken. De hele energiemarkt is nog sterk in ontwikkeling, energietechnologieën staan ter discussie en concrete plannen om windmolenparken te realiseren, ondervinden de nodige weerstand.

Bij Wind op Zee is in de kavelbesluiten een bepaling opgenomen dat er in het plan aandacht moet zijn voor natuurwaardeontwikkeling. Bij Wind op Zee wordt natuur in de toekomst meegenomen bij de aanbesteding. Natuur zou eigenlijk nog een stap eerder in het proces aandacht kunnen krijgen: al bij de locatiekeuze voor windparken. Daarnaast zou de vraag anders kunnen zijn: welke vormen van energiewinning laten zich goed combineren met natuurbescherming en natuurontwikkeling?

Van tactische beïnvloeding waarbij bijvoorbeeld de directies van Natuur & Biodiversiteit en de directie Energie & Omgeving voorwaarden voor natuurcombinaties opnemen bij het al dan niet verstrekken van SDE+ subsidie lijkt weinig sprake (SDE = Stimulering Duurzame Energieproductie). Er is bijvoorbeeld geen budget vrij gemaakt om natuurcombinaties bij windenergie te bevorderen.

Er zijn bij EZ twee initiële stimuleringsacties geweest: tijdens twee bijeenkomsten zijn ideeën uitgewisseld over natuurontwikkeling en windenergie met beleidsmedewerkers van verschillende dossiers en met andere betrokkenen. Deze werksessies hebben qua karakter veel wel van een 'Groene Tafel', een beleidsinstrument dat de directie Natuur & Biodiversiteit van EZ bij tal van andere sectoren voor natuurcombinaties succesvol inzette. Doel van een Groene Tafel is om elkaar te inspireren voor de benodigde vernieuwingen en nieuwe wegen te vinden om samen verantwoordelijkheid te nemen voor de natuur. Aan de werksessies voor 'Natuurcombinaties Wind op Zee' is vanuit EZ weinig richtbaarheid gegeven. Ook hebben de werksessies er niet toe geleid dat er blijvend nieuwe coalities zijn ontstaan of dat er een Green Deal is geformuleerd omtrent Windenergie en natuurcombinaties.

Wind op Zee kan leiden tot winst voor natuur: harde substraten, windmolenparken als extra gebieden waar geen visserij of vaarbewegingen zijn. Bij Wind op Land wordt de plus voor natuur nauwelijks gezien, behalve in het creëren van microklimaten. Bij Wind op Land wordt de plus gezocht in het verdienmodel: windmolens toestaan in natuurgebieden en met het geld onderhoud en beheer voor natuur uitvoeren. Bij Wind op Land bestaan geen mitigatie- en compensatievereisten. Bij Wind op Zee of Wind op Land is sprake van een nog relatief jong beleidsterrein ten opzichte van bijvoorbeeld wegen. Institutioneel moeten de regels zich nog zetten om in wettelijke afspraken meer voor natuur te betekenen. Vanuit de Tweede Kamer zijn wel vragen gesteld over medegebruik bij windmolen-

parken. Die vragen hadden betrekking op onderwerpen zoals doorvaart en aquacultuur, functies die zowel positieve als negatieve effecten kunnen hebben op natuur.

Op windenergie in natuurgebieden heeft lange tijd een taboe bestaan. Staatsbosbeheer heeft laten weten dat het windmolens in Natura 2000-gebieden niet uitsluit en op eigen terreinen potentiële plaatsingsruimte voor windmolens aanbiedt. Staatsbosbeheer is naar natuurcombinaties gaan zoeken om het natuurbeheer betaalbaar te houden en omdat zij voorstander zijn van windenergie als de winst daarvan niet bij bedrijven terecht komt. Staatsbosbeheer verlangt dat de financiën van windenergie zo worden aangewend dat de natuur en het landschap er uiteindelijk beter van worden. Windenergie kan zo bijdragen aan het 'verdienmodel' voor natuur en een middel zijn om het beheer van natuur te kunnen bekostigen.

De urgentie om op korte termijn voldoende nieuwe windmolenparken te realiseren en de maatschappelijke discussies die dat oplevert, creëert een sterke afhankelijkheid die er toe leidt dat er in de discussies en in de projecten weinig tijd en aandacht is om natuurcombinaties te realiseren. Vanuit het Rijk worden zware instrumenten ingezet, zoals de Crisis- en Herstelwet en de rijkscoördinatie-regeling, om windenergie zo snel mogelijk te kunnen verwezenlijken. Dit betekent overigens niet automatisch dat dit dan tot minder aandacht voor natuur leidt, maar in de praktijk is dit wel het geval. Waarom zou je de energieopgave nog 'verzwaren' met een natuuropgave als dit niet is vereist?! Regelgeving, budgettering en andere beleidsinstrumenten om aan te zetten tot natuurcombinaties bij windenergie ontbreken. Als gevolg hiervan is er weinig kruisbestuiving tussen de Rijksnatuurvisie en de programma's en projecten op het gebied van windenergie. Zowel inhoudelijk als organisatorisch zijn er weinig koppelingen tussen de dossiers natuur en windenergie.

De wettelijke verplichtingen waar tijdens de vergunningverlening voor windmolenparken aandacht aan moet worden besteed, bieden blijkbaar te weinig aanknopingspunten om op een andere manier over de ontwikkeling van windenergieparken na te denken. Deze verplichtingen spelen vooral een rol bij het selecteren van geschikte locaties, maar zetten niet aan tot locaties die het meest potentie bieden voor natuur. Het natuurinclusief werken komt wellicht ook lastig van de grond omdat goede of inspirerende voorbeelden grotendeels ontbreken. De bevindingen uit de gehouden ontwerpessie hadden dat kunnen zijn, maar die zijn vooralsnog niet opgepikt in het energiebeleid.

Vanuit het rijksbeleid wordt in het kader van hernieuwbare energie vooral ingezet op het realiseren van meer windenergie. Een meer open benadering zou geweest zijn om te vertrekken vanuit de vraagstelling of er meer alternatieve hernieuwbare energiebronnen rond natuurgebieden zijn neer te zetten en waar die technologieën dan aan dienen te voldoen.

Bij Wind op Zee en Wind op Land is natuur nog niet sterk geïnstitutionaliseerd (geen positieve doelafhankelijkheid vanuit het verleden zoals bij natuur en water of bij agrarisch natuurbeheer al bestond). Dat wordt nu wel ontwikkeld maar deze ontwikkelingen blijven afhankelijk van de afgesproken EU-doelen voor duurzame energie. Het was niet van begin af aan duidelijk wat er moest gebeuren om natuurinclusief te werken. In die zin is sprake van een co-evolutionair perspectief waarin het natuurinclusief werken groeiende is. Er kunnen nog een aantal stappen worden gemaakt die het meer natuurinclusief kunnen maken:

- 1) met name de locatiekeuze voor windparken en de energiekeuze bij natuur en
- 2) de eis van mitigatie en compensatie bij aanleg van windparken invoeren.

Procesmatig kan vooral ingezet worden op een breder mandaat vanuit de politiek om tot natuurinclusieve windenergie te komen opdat de ambtenarij en de daarbij behorende regels en beleid ook die verbreding gaan tonen. Naast de inspanningen vanuit EZ heeft ook Rijkswaterstaat mogelijkheden om de projecten te beïnvloeden omdat het bij Wind op Zee vaak om de grote rijkswateren gaat en Rijkswaterstaat de vergunningverlening en handhaving doet.

Bij windenergie speelt de discussie dat er niks geregeld is qua mitigatie en compensatie. En dan is alles, op het wegnemen van negatieve effecten na, qua natuur ineens bovenwettelijk. Het laat ook weer zien dat het mensenwerk is, want als de contacten er niet zijn, gebeurt er niks.

Landbouw

Natuur en landbouw zijn beleidsterreinen die sterk met elkaar verweven zijn. Die verwevenheid heeft een lange geschiedenis. Die geschiedenis heeft geleid tot allerlei organisatiestructuren (bijvoorbeeld agrarische natuurverenigingen en collectieven) en institutionele kaders op diverse beleidsniveaus. Een aantal van de meer recente beleidsinspanningen is gericht op het natuurinclusief maken van de huidige landbouw. Het biodiversiteitsverdrag en de Europese biodiversiteitsstrategie sporen Nederland aan tot actie op de korte termijn. De staat van instandhouding van 50% van de soorten en 100% van de habitattypen in 2020 moet zijn verbeterd ten opzichte van rapportage in 2006. Hoofddoel van de Europese Biodiversiteitsstrategie is het biodiversiteitverlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten binnen de EU uiterlijk in 2020 tot staan te brengen en, voor zover dit haalbaar is, ongedaan te maken. De inspanningen van de lidstaten zal mede afhangen van de Europese sancties die erop staan als dit niet wordt gehaald.

De opmaat voor het gedachtegoed achter natuurinclusieve landbouw is al een paar jaar voor de Rijksnatuurvisie gelegd, onder meer in de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal (EZ, 2013). Natuurinclusieve landbouw kende bij aanvang een moeilijke start omdat het werd gezien als een niche en niet als een kans of uitdaging voor de gehele landbouw. Het Rijk stelt dat de markt en de bedrijven vooral zelf verantwoordelijk zijn voor de transitie. Tegelijkertijd ondersteunt het ministerie van EZ initiatieven gericht op natuurinclusieve landbouw en wordt dit flankerend ondersteund door ander beleid van EZ, zoals met regelgeving om emissies tegen te gaan, financiële prikkels als garantstelling landbouw en de SBIR-regeling (Small Business Innovation Research Programma) en beleid gericht op ecosysteemdiensten. De ondersteuning vanuit het ministerie van EZ bij natuurinclusieve landbouw bestaat uit: ondersteuning van perspectievolle initiatieven, het ondersteunen van netwerkvorming, het stroomlijnen van het eigen beleid van het ministerie van EZ en het ondersteunen van kennisverspreiding en onderwijs. Hoe valt op het EZ-beleid gericht op natuurinclusieve landbouw te reflecteren? Dat kan op twee manieren: 1) door het beleid te vergelijken met bijvoorbeeld het beleid in een ander land en 2) door stimulansen via het beleid te beoordelen aan de hand van de transitiefase waarin het thema natuurinclusieve landbouw verkeert (Van Doorn *et al.*, 2016).

Wat het eerste betreft schetsen Van Doorn *et al.* (2016: p. 19) dat in Frankrijk voor natuurinclusieve landbouw er het concept agro-ecologie op wordt nagehouden. Zij geven aan dat er in Frankrijk recentelijk een wet (Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt) is aangenomen die voorschrijft dat overheidsbeleid gericht moet zijn op het stimuleren van agro-ecologische productiesystemen. Daarnaast is er is een duidelijke ambitie vastgesteld dat in 2025 de helft van de Franse boeren zich aan agro-ecologische principes heeft gecommitteerd. Er is een nationaal actieplan opgericht om het landbouwonderwijs te richten op duurzamere en groenere productiesystemen en ten slotte worden de publieke middelen, die beschikbaar zijn, gericht op het verduurzamen en vergroenen van de landbouw. Als natuurinclusieve landbouw vanuit dit oogpunt wordt vergeleken met het beleid in Frankrijk dan is het Nederlandse beleid vrijblijvender te noemen of minder sturend vanuit het Rijk.

Omtrent de rollen van het Rijk schetsen Van Doorn *et al.* (2016) dat die rollen afhankelijk zijn van de transitiefasen waarin natuurinclusieve landbouw zich bevindt. De stimulansen die EZ tot nu toe heeft gegeven om natuurinclusieve landbouw te bevorderen, zijn als positief te beoordelen wanneer die bijvoorbeeld worden afgezet tegen de transitietheorie van Rotmans (2011). Zo beveelt Rotmans het volgende aan voor transities waar EZ aan voldoet bij natuurinclusieve landbouw:

- geef strategische personen de ruimte om processen te beïnvloeden;
- benader transitie als een leerproces;
- geef ruimte aan initiatieven die afwijken van het gewone;
- experimenteer op kleine schaal;
- schaal successen vervolgens op; en
- vorm netwerken rond experimenten.

Of dit allemaal voldoende gebeurt, is aan interpretatie en discussie onderhevig. Onder de noemer natuurinclusieve landbouw is pas twee jaar een start gemaakt. Het is daarmee nog klein en moet nog groeien. Het kan daarmee ook nog geen mainstream zijn: het is nog maar net begonnen. Daarbij is het te gemakkelijk om te veronderstellen dat vooral markt en bedrijven aan zet zijn, want de Rijksoverheid en andere overheden kunnen wel degelijk de context beïnvloeden. De Rijksoverheid vervult nu vooral een faciliterende rol. Volgens Van Doorn *et al.* (2016) bestaat er door de

decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies een reëel risico dat nieuw beleid versnipperd raakt en los komt te hangen van de implementatie. Overheden zouden er volgens Van Doorn *et al.* (2016) goed aan doen om gezamenlijk hun ambitie voor natuurinclusieve landbouw te formuleren en daarbij ook na te denken welke instrumenten er voor nodig zijn. Ook het Planbureau voor de Leefomgeving (2016) pleit voor deze richtinggevende overheidsrol. Wij zien eveneens dat voorbeelden van agrariërs met natuurinclusieve landbouw nog een soort eilandjes zijn. Je moet klein beginnen.

Maar wordt de grote bulk wel voldoende gestimuleerd om de voordelen uit de experimenten en pilots op te pakken? De meeste hebben het idee dat ze voor de wereldmarkt moeten blijven boeren. De verhalen worden niet voldoende geïncorporeerd in de gangbare landbouw. Voedsel blijft een belangrijk exportproduct. Met het voortbestaan van het belang van voedselexport en het voortbestaan van de institutionele omgeving van retail, banken, verzekeringen en coöperaties waarbinnen agrariërs dienen te opereren, kan niet verwacht worden dat nog grote stappen gezet gaan worden naar een natuurinclusieve landbouw. Tenzij deze institutionele omgeving zelf meer stappen gaat zetten richting natuurinclusief werken: bijvoorbeeld alleen een langetermijnlening verstrekken als op lange termijn een duurzame bodemkwaliteit wordt nagestreefd. Ook de voedselagenda werkt hopelijk gunstig uit voor een beweging van de gangbare landbouw richting een meer natuurinclusieve landbouw.

Bij natuurinclusieve landbouw was het niet meteen duidelijk wat er moest gebeuren vanwege het ontbreken van een scherpe conceptuele duiding van natuurinclusief. Het natuurinclusief werken heeft er vooral uit bestaan om aan natuurinclusieve landbouw meervoudig conceptuele duiding te geven (zie hiervoor ook Van Doorn *et al.*, 2016). Politici, beleidsmakers, onderzoekers en agrariërs houden er verschillende definities van natuurinclusieve landbouw op na. Bij natuurinclusieve landbouw is er een gebrek aan conceptuele duiding van natuurinclusief: gaat het nu om het sluiten van kringlopen, diervriendelijke landbouw met natuurlijk gedrag in de stallen, het buiten lopen van koeien en kippen, milieu-investeringen, investeringen in landschap of juist om weidevogels of slootkanten? Tot nu toe worden er meervoudige definities op nagehouden. Dit heeft als voordeel dat veel agrariërs er hun eigen interpretatie aan kunnen geven en in die zin groeit het commitment, wat al winst is voor natuur. Er is dan ook een brede onderstroom betrokken bij natuurinclusieve landbouw en niet een bedrijfsstijl in enge zin. Het nadeel is dat met het ontbreken van conceptuele duiding er vaak geen duidelijk verhaal wordt uitgedragen omdat het ongrijpbaar wordt. De veelzijdigheid zou goed in beeld gebracht moeten worden opdat het andere agrariërs weer stimuleert.

Voor het ministerie van EZ is er een duidelijke maatschappelijke urgentie om in te zetten op natuurinclusieve landbouw. Mensen raken vervreemd van voedselproductie en de wijze van voedselproductie is in veel gevallen een bedreiging voor natuur en landschap. Op strategisch niveau vormde de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal de opmaat naar de Rijksnatuurvisie. De beleidsmatige urgentie ontbrak voor EZ om eerst te moeten inzetten op verdere doorwerking van natuurinclusieve landbouw in andere nota's van departementen. EZ kon zich direct concentreren op verdere doorwerking naar het programma- en gebiedsniveau en projectenniveau. Toch zien we ook op beleidsniveau dat het gedachtegoed over natuurinclusieve landbouw doorwerkt in andere strategische beleidsagenda's, -visies en -nota's, zoals de Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel en het programma Circulaire Economie.

Bij natuurinclusieve landbouw heeft het ministerie van EZ vooral een faciliterende rol vervuld: het ondersteunen van programma's die de natuurinclusieve landbouw ten goede komen, financiering en verdere uitwerking door kennisinstellingen van het concept natuurinclusieve landbouw, het sluiten van *Green Deals*, het meefinancieren van onderwijs en leren in de praktijk over natuurinclusieve landbouw, meedoen en mogelijk maken van netwerkbijeenkomsten natuurinclusieve landbouw. EZ heeft daarbij zelf veel zeggenschap over de procedures, het beschikbare budget en de menskracht.

Regelgeving, budgettering en andere beleidsinstrumenten zijn aanwezig om aan te zetten tot natuurcombinaties bij landbouw. De evoluties van nota's, programma's en projecten zijn sterk met elkaar verbonden. De wederzijdse afhankelijkheden tussen alle initiatieven zijn ontstaan vanwege

- het discours rond natuurinclusieve landbouw dat breed wordt uitgedragen voor alle vormen van landbouw;
- institutionele belemmeringen die worden weggenomen opdat bedrijven zich kunnen inlaten met natuurinclusieve landbouw; en
- prikkels die worden gegeven om over te gaan tot natuurinclusieve landbouw.

Er zijn volop voorbeelden die worden gedeeld en ook weer inspirerend werken.

Het onderzoek laat zien dat landbouw een domein is waar de relatie met natuur meer en meer in beeld is. Dit is deels het resultaat van eerder beleid (agrarisch natuurbeheer) en een praktijk waarin landbouw en natuur nadrukkelijk in samenhang worden ontwikkeld (bijvoorbeeld biologische landbouw). Natuur is in een afhankelijke positie van landbouw. Omdat de landbouwmarkt grote schommelingen kent, kan dit de mogelijkheden voor natuurinclusieve landbouw beïnvloeden. Ook Europese regulerende ontwikkelingen naar een meer liberaliserende markt hebben impact op een natuurinclusieve landbouw. Naast de EU zet ook het ministerie van Economische Zaken zowel in op natuurinclusieve landbouw als op beleid dat concurreert met een natuurinclusieve landbouw. Zo kan het loslaten van quota's en potentiële hogere opbrengsten belangrijker worden dan bijvoorbeeld gewasrotatie voor een goede bodemkwaliteit (te verwachten bij loslaten van quota op uien of bieten of het terugdringen van mest (bij melkquota)).

De landbouw, en dus ook de mogelijkheden voor natuurinclusieve landbouw, worden in sterke mate beïnvloed door regelgeving en door de ambities en ideeën van betrokken organisaties. Dat geldt voor alle besluiten die genomen worden, van bedrijfsniveau tot aan de EU en daarbuiten: de wereldmarkt, EU-beleid, en de bankensector spelen een cruciale rol. Dat betekent dat bij veel besluiten allerlei afwegingen, belangen en regels een rol spelen en het geheel daardoor weinig flexibel is. Uitzonderingen zijn mogelijk zoals de genoemde voorbeelden laten zien, maar die zijn (vooralsnog) wel uniek.

Water

Natuur en water zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het gaat daarbij zowel om waterkwantiteit en waterveiligheid als waterkwaliteit. Dat heeft zich vertaald in een behoorlijk beleidsverleden waarin veel aandacht is besteed aan de relatie tussen de beleidsterreinen water en natuur. Denk hierbij aan de programma's Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) en Ruimte voor de Rivier.

Die eerder opgedane ervaringen blijken overigens geen garantie voor de toekomst. In tijden van bezuinigingen staan vanuit de wateropgaven de combinaties met natuur al snel onder druk. Met het Deltaprogramma en het Nationaal Waterplan verlaat de politiek grotendeels het spoor van combinaties met natuur. Een motie van de Tweede Kamerleden Hachchi en Jacobi (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31710, nr. 41) en een brief van de directeur van PBL (2014) aan de Minister van Infrastructuur en Milieu weten de opstelling van de Tweede Kamer niet te keren. De politieke keuze maakt dat geld dat voor waterveiligheid is gereserveerd ook alleen hiervoor ingezet mag worden.

Het Deltaprogramma is de belangrijkste kracht achter de realisatie van nieuwe inrichtingsmaatregelen. Het doel daarvan is om op de redelijke korte termijn voorbereid te zijn op bijvoorbeeld een hoogwaterafvoer van 2100 m³/s bij Lobith of om te voldoen aan nieuwe, strengere normen voor primaire waterkeringen.

Voor waterkwaliteit is de Kaderrichtlijn Water (KRW) het belangrijkste kader. De KRW stelt eisen aan de kwaliteit van het oppervlaktewater (kustwater, rivieren en meren) en het grondwater. De KRW geeft bijvoorbeeld aan wat het zuurstofgehalte moet zijn, hoeveel zware metalen een bepaald type water maximaal mag bevatten en welke vissen er behoren voor te komen. Lidstaten moeten vóór 2015 aan die normen voldoen. De lidstaten mogen zelf bepalen hoe zij de normen willen bereiken. Nederland gaat deze doelstelling echter niet halen en heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om het bereiken van de doelen uit te stellen tot het jaar 2027. Als Nederland merkt dat de doelen überhaupt niet haalbaar zijn, mogen de normen in 2021 ook nog afgezwakt worden. De Europese richtlijnen met bijbehorende doelen creëren dus geen hoge druk. Dit biedt ruimte voor innovatieve projecten. Een voorbeeld daarvan is het project Markerwadden. Het is een project waarin meer doelen worden samengebracht: de waterkwaliteit van het IJsselmeer verbeteren, de nabij gelegen primaire waterkering de Houtribdijk ontlasten en de ecologische kwaliteit van het IJsselmeer verbeteren.

Tussen de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken bestaat een samenwerkingsafspraken omtrent het combineren van wateropgaven en natuur. De invulling van deze samenwerking verandert door de tijd heen. Discoursen veranderen en bestuurders en uitvoerders kunnen andere prioriteiten gaan stellen en een andere invulling gaan geven aan de betekenis van de samenwerkingsafspraken. Zo'n verandering is bijvoorbeeld zichtbaar in het Hoogwaterbeschermings-

programma, dat meer afstand leek te willen nemen van de combinatie met natuur. In de beleidsnota's voor water (van zowel het ministerie van EZ als het ministerie van I&M), die deels gelijktijdig met en deels na de Rijksnatuurvisie zijn opgesteld, wordt ingespeeld op het gedachtegoed omtrent natuurcombinaties. Op beleidsniveau is daarmee sprake van strategische beïnvloeding via de rijksnota's: er zijn links tussen enerzijds de Rijksnatuurvisie en anderzijds de beleidsnota's voor water. Er zijn ook veel lopende programma's gericht op waterveiligheid waar sprake is van combinaties van water en natuur: Coalitie Natuurlijke Klimaatbuffers, *Building with Nature* en het Corporate Innovatieprogramma van Rijkswaterstaat. De procedures, het budget en de menskracht zijn nog wel veelal gescheiden over de ministeries. Personen van de verschillende ministeries weten elkaar wel te vinden.

Op het schaalniveau van regio's werken de ministeries samen in integrale gebiedsagenda's waarbij de specifieke MIRT-procedure (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) van het ministerie van I&M wordt gevolgd qua onderzoek, proces en financiering. Voor de Natuurambitie Grote Wateren houdt het ministerie van EZ er eigen gebiedsagenda's op na. Op projectniveau worden diverse combinaties tussen water en natuur tot stand gebracht. Denk aan Markerwadden en de Vismigratierivier voor de Afsluitdijk. Daarnaast worden groene tafels ingezet als eerste opstap voor bijvoorbeeld het komen tot strategisch beleid, zoals bij de Natuurambitie Grote Wateren het geval was. Het ministerie van I&M en Rijkswaterstaat hebben tot nu toe een goede performance als het gaat om natuurcombinaties met: zandmotor, voor- en achteroevers, *Building with Nature*, vismigratierivier, Markerwadden. Alleen het programma Stroomlijn wordt door sommigen als een smetje beschouwd.

De tijdsdruk die volgt uit het beleid dat I&M heeft aangenomen heeft wel consequenties voor de te realiseren van projecten. De keuze is gemaakt om nu al inrichtingsmaatregelen (rivierverruiming en versterkingen van primaire waterkeringen) voor verwachte hoogwaterafvoeren in 2100. De regels van het MIRT zorgen er voor dat het ministerie inzoomt op de voorkeursstrategieën en voorkeuralternatief en laat weinig ruimte voor een bredere scope waarbij meer locaties en meer locatiealternatieven worden onderzocht. Daardoor worden wellicht voor natuur interessante opties op voorhand al uitgesloten.

Ondanks de inhoudelijke relaties tussen water en natuur is er organisatorisch nog wel sprake van versnippering en verkokering, waardoor natuurcombinaties niet altijd optimaal tot stand komen. Er zijn goede inspirerende voorbeelden van projecten met combinaties van natuur en water zoals de Zandmotor, de Markerwadden en de vismigratierivier bij de Afsluitdijk.

Geconcludeerd kan worden dat de ministeries van I&M en EZ mogelijkheden bieden voor combinaties van water en natuur op zowel nationaal beleidsniveau, het schaalniveau van regio's als op projectniveau. Wel gebeurt het veelal vanuit procedures en instrumenten van de eigen ministeries waardoor de kansen voor water én natuur vaak nog niet optimaal benut kunnen worden.

Regelgeving, budgettering en andere beleidsinstrumenten zijn aanwezig om aan te zetten tot natuurcombinaties bij water. De zelf opgelegde tijdsdruk omtrent de hoogwateropgaven, maakt dat de meekoppelkansen zich nu beperken tot twee hoogwaterafvoerprojecten. Daarbij ontstaat het beeld dat het meekoppelen meer wordt ingezet om 'draagvlak kopen' dan om de beste combinaties van hoogwaterbescherming met natuur te realiseren.

Het ministerie van EZ heeft er op beleids-, programma- en projectniveau beleid en geld naast gezet om het beleid van het ministerie van I&M en de uitvoeringsorganisatie van Rijkswaterstaat toch te kunnen beïnvloeden. EZ slaagt hier redelijk in, maar weet geen programmatische betrokkenheid te realiseren in de zin dat natuurcombinaties bijvoorbeeld voor riviertakken wordt nagegaan. Het blijft nu beperkt tot enkele locaties voor waterveiligheid waarbij natuurontwikkeling vooralsnog een ondergeschikte rol speelt (dit is uiteraard terug te voeren op de nationale politieke keuze). De inbedding in programma's is dus cruciaal. De politiek staat hier natuurinclusief werken in de weg.

Wat moet er gebeuren om het waterbeleid meer natuurinclusief te maken? De politiek kan hiertoe aanzetten. Dat gebeurt nu onvoldoende. Er lijkt gekozen te zijn om het niet natuurinclusief te maken onder het motto waterveiligheid boven alles. Dit discours is dominant en zal niet leiden tot meer natuurinclusief werken.

Wegen

In het beleid voor rijkswegen speelt natuur al heel lang een rol. Het gaat daarbij vooral om het beperken en mitigeren van negatieve effecten van infrastructuur, maar ook om de inrichting van bermen zodat die een habitat vormen voor soorten en kunnen functioneren als ecologische verbindingzones tussen verschillende gebieden. Het meest concreet wordt dit in het Meerjaren-programma Ontsnippering. Daarnaast is er bij de realisatie van de rijksinfrastructuur altijd aandacht voor de omgeving. Die aandacht is vastgelegd in wet- en regelgeving en vertaald naar procedures die tijdens het proces gevolgd worden. De lange geschiedenis van aandacht voor natuur heeft zich vertaald in allerlei visies over natuurinclusieve infrastructuur en veel expertise over hoe negatieve effecten kunnen worden voorkomen. De Rijksbouwmeesters hebben in diverse projecten geïllustreerd hoe landschap en natuur kunnen profiteren van infrastructurele projecten.

Het onderzoek laat zien dat met een beetje aandacht, goede wil en soms wat aanvullende middelen vrij eenvoudig extra natuurwaarden gerealiseerd kunnen worden bij de aanleg en verbreding van de rijksinfrastructuur. Een goed voorbeeld is de verbreding van de A12 dat laat zien dat het mogelijk is om extra natuurwaarden te realiseren. Van belang daarvoor zijn het samenbrengen van expertise en aandacht voor natuur in alle fasen van het project, van verkenning en ontwerp tot aanbesteding, uitvoering en beheer. Het natuurinclusief denken en werken is niet direct een gevolg van de Rijksnatuurvisie, maar veelal van de omgevingsgerichte en integrale werkwijze die bij veel projecten wordt gehanteerd. Rijkswaterstaat, bouwbedrijven en andere partijen werken al lange tijd volgens deze denkwijze.

Een belangrijk initiatief is de Green Deal Infranatuur. Op 1 april 2016 hebben 20 partijen, waaronder de ministeries van EZ en I&M, diverse waterschappen en provincies, Prorail, Tennet, Heijmans, Grontmij, Arcadis en de Vlinderstichting, de Green Deal Infranatuur ondertekend. Het doel van de Green Deal is stimuleren dat de bewustwording en kennis over biodiversiteit in relatie tot de Nederlandse infrastructuur (b.v. best practices) bij aanleg, beheer en onderhoud daarvan actief met elkaar worden gedeeld. De Green Deal vertrekt vanuit de overweging dat het mogelijk is een maatschappelijke meerwaarde te creëren door in infrastructurele projecten en beheerprocessen de zorg voor de biodiversiteit (ecologische voorwaarden) in de projectplannen mee te wegen. De Green Deal richt zich sterk op het ontwikkelen en delen van kennis en ervaringen. Daarnaast hebben de diverse beheerders van infrastructuur en betrokken adviesbureaus aangegeven natuurinclusief te gaan werken en pilots op te zetten om de mogelijkheden daarvoor verder te verkennen.

Op projectniveau zijn vooral de ervaringen met de aanbesteding via de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) interessant. Hiervoor worden op voorhand een aantal kwaliteitscriteria vastgesteld en worden op basis van die criteria de plannen van marktpartijen inhoudelijk beoordeeld. Via die methodiek worden marktpartijen uitgedaagd om zoveel mogelijk natuurkwaliteit te leveren voor weinig geld. Dat gebeurt door het bod van elke partij fictief te verminderen met de waarde van het meegeleverde kwaliteitsplan. Voor partijen is het dus gunstig om te streven naar een maximale fictieve aftrek tegen zo minimaal mogelijk kosten. Dit genereert een financiële prikkel waarmee natuurinclusief ontwerpen en uitvoeren wordt gestimuleerd.

Tegelijkertijd blijkt dat in de praktijk de wettelijke verplichtingen die volgen uit de Natuur- beschermingswet, de Flora- en faunawet (vanaf 1-1-2017 beide ter vervanging opgenomen in de nieuwe Wet natuurbescherming) en de EHS (thans Natuurnetwerk Nederland) bij veel projecten maatgevend zijn voor de wijze waarop rekening wordt gehouden met natuur. Dat betekent dat alleen maatregelen worden genomen die volgen uit die wettelijke verplichtingen en dat er dus geen sprake is van een extra investering in natuur. Daarvoor zijn twee met elkaar samenhangende redenen: financieel en politiek. Door de strikte toewijzing van budgetten aan specifieke doelen kunnen extra investeringen in natuur, hoe klein ook, niet altijd verantwoord worden. Ook politiek is niet altijd te verantwoorden waarom maatregelen voor natuur genomen worden die geen wettelijke noodzaak hebben.

Uit de interviews blijkt dat de systematiek van werken er toe kan leiden dat de flexibiliteit die nodig is om natuurinclusief te werken, wordt inperkt. De focus op risicobeheersing en controle maakt het lastig om gedurende het proces af te wijken van eerdere gemaakte besluiten en van standaardoplossingen. Daardoor worden mogelijkheden om extra natuurwaarden te realiseren niet gezien of niet benut. Uiteindelijk blijkt veel af te hangen van de projectleider. Als die mogelijkheden ziet en bereid is om die te benutten, dan zijn er zeker mogelijkheden.

Samengevat ontstaat het volgende beeld. Natuur en infrastructuur hebben een relatief lang beleidsverleden, wat vooral gericht was op het wegnemen van de negatieve effecten voor natuur. Om negatieve effecten weg te nemen zijn er de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet en maatregelen als compensatie en mitigatie. Ook is er een Meerjarenprogramma Ontsnippering. Met de Green Deal Infratuur wordt verder gegaan dan wat wettelijk verplicht is. Een andere manier om verder te gaan dan wettelijk verplicht is, is aan de betrokkenen bij beleid, programma's en projecten zelf. Het hoofdstuk over Infrastructuur (Hfdst. 6) laat in die zin goed zien dat het mensenwerk is en daarmee er ook nog op projectniveau natuurinclusiever kan worden gewerkt, zelfs als op beleidsniveau en op programmaniveau er geen ruimte wordt geboden voor natuurinclusief werken.

De rol van politiek en bestuurders is heel bepalend. Geld wat voor infrastructuur is begroot, mag niet aan natuur worden besteed. Daar kan een precedentwerking vanuit gaan naar andere projecten of zelfs naar programmaniveau of zelfs vastgelegd worden in regelgeving en begrotingen. Successen op projectniveau worden daarom niet uitgedragen. Daar kan op politiek en bestuurlijk niveau heibel over ontstaan. De politiek beïnvloedt en construeert zodoende de frames van succes en falen mee.

Er bestaan verschillende perspectieven op succes en falen. Wat een projectleider als succes ziet voor natuur kan een politicus als het 'weglekken' van geld voor infrastructuur naar natuur beschouwen. Er is dus geen eenduidige interpretatie te geven wat succes is en wat falen is en hoe natuurinclusief er gewerkt wordt of kan worden. De verschillende interpretaties maken dat de onderstroom aan natuurinclusieve projecten niet makkelijk kunnen uitgroeien tot mainstream.

Wanneer de politiek iets meer ruimte zou gunnen op het wat lossier omgaan met sectorale doelen en begrotingen ontstaan er mogelijkheden die natuurinclusief werken en daarmee natuurinclusieve resultaten ten goede zouden komen.

Vergelijking van beleidsvelden

Natuurinclusief denken en werken is in veel gevallen geen direct uitvloeisel van de Rijksnatuurvisie of initiatieven van EZ. Het concept is het resultaat van een co-evolutie tussen diverse discoursen in verschillende, maar aan elkaar gerelateerde beleidsvelden. Het nadenken over de wijze waarop wordt omgegaan met natuur heeft vooral bij de beleidsterreinen water, landbouw en wegen een lange historie. Door de jaren heen hebben natuur en landschap een belangrijke rol gekregen in beleid en regelgeving. Nieuwe ontwikkelingen worden gestructureerd door de padafhankelijkheden die met beleid en regelgeving gecreëerd worden. Bestaande concepten, werkwijzen, en netwerken worden benut om invulling te geven aan het begrip natuurinclusief, op zoek te gaan naar alternatieven, maar ze kunnen ook de implementatie van nieuwe benaderingen beperken omdat die botsen met de regelgeving die was ontworpen om het oude systeem in goede banen te leiden. We kunnen stellen dat er sprake is van een welwillende grondhouding en cultuur van samenwerken.

Bij alle vier de beleidsterreinen wordt nagedacht over de betekenis van natuurinclusief, maar het is duidelijk dat bij bepaalde onderwerpen en projecten het meer nadrukkelijk op het netvlies staat dan bij andere. Wel is het duidelijk dat zodra er wordt geschreven over meekoppeling met natuurdoelen, er verwachtingen en discussies over ontstaan. Dit is een eerste stap in het ontwikkelen van wederzijdse afhankelijkheden. Vervolgens komt daar kennis bij kijken: kennis over ecologie, maar ook over procedures en randvoorwaarden. Meekoppeling van natuur kan dan weer opgenomen worden in programma's en uitvoeringsplannen, waarvoor het echter nodig is om eventuele meerkosten in beschouwing te nemen. Als we de beleidsterreinen overzien, dan valt op dat er soms sprake is van een sterk autonome positie, omdat de opgave bijvoorbeeld relatief nieuw is en veel doorzettingsmacht vraagt, en soms kan worden doorgelast op een langer bestaande traditie van integraal werken, zoals integraal waterbeheer of agrarisch natuurbeheer.

Ondanks de cultuur van samenwerken lukt het lang niet altijd om natuur daadwerkelijk mee te koppelen in de praktijk. Doordat politiek en overheden veelal vanuit een sectorale doel- en begrotingssystematiek blijven werken, worden natuurcombinaties of natuurinclusief werken in sterke mate beperkt. De overheid probeert doorgaans op basis van politieke lijnen sturing en richting te geven aan ontwikkelingen in de samenleving. Overheidsbeleid kent daarmee een begin en een eind. Overheidsbeleid kent doelen en bijbehorende budgetten om die doelen te realiseren. Daarmee worden doelen en ambities vastgelegd in structuren die van invloed zijn op de realisatie van concrete

projecten. Vooral nog zetten die structuren uit het verleden een rem op natuurinclusief werken. Overheden dienen hun budgetten te verantwoorden en aan te geven in hoeverre zij hun doelen hebben gehaald of hun strategieën hebben verwezenlijkt. Departementen dienen zodoende vaak sectorale doelverantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer en de budgetten zijn vaak voor de sectorale kernactiviteiten begroot en vaak niet voor natuurcombinaties of natuurinclusief. Daar komt nog bij dat de ministeries een geheel eigen proceduresystematiek volgen, zoals het ministerie van I&M met de MIRT-systematiek. Dit betekent veelal dat het ministerie van EZ zich naar die proceduresystematiek van andere departementen dient te schikken. Op het schaalniveau van regio's werken de ministeries van I&M en EZ samen in gebiedsagenda's waarbij de MIRT-procedure van I&M wordt gevolgd voor onderzoek, proces en financiering.

De Rijksnatuurvisie kan gezien worden als een verbindingsschakel in het dynamische samenspel tussen verschillende discoursen en praktijken. Het is een document dat voor een belangrijk deel bestaande inzichten en praktijken heeft gecodificeerd en bekrachtigd en dat tegelijkertijd weer een impuls vormt voor nieuwe ontwikkelingen. De Rijksnatuurvisie en initiatieven die daaruit volgen zoals bijvoorbeeld de Natuurtop, en projecten als natuurlijk kapitaal en de Green Deals hebben een impuls gegeven aan het natuurinclusief denken in andere beleidsterreinen. In die zin is er dus sprake van diverse projecten die elkaar in positieve zin beïnvloeden. De vorm waarin ontwikkelingen elkaar beïnvloeden en de wederzijdse impact wisselt echter sterk. Hierboven is aangegeven dat er een basishouding is van samenwerken, maar dat die geconditioneerd en soms ook ingeperkt wordt door de afsprakenkaders die politiek zijn vastgesteld. Dit is vooraf lang niet altijd duidelijk voor actoren in het veld. De interactie tussen projectleiders van een rijksproject en beleidsmedewerkers van natuur en de daarmee samenwerkende ecologen is een veld van onzekerheden. Er moet voldaan worden aan Europese verplichtingen, doorgaans spelen er ook discussies over draagvlak waar natuur een prominente rol in heeft en dan is er ook nog de uitnodiging om natuurinclusief te werken en extra natuurinvesteringen te doen volgens het principe van werk met werk maken. Een dergelijke zoektocht vergt veel overlegtijd en heeft het risico in zich van projectoverschrijdingen. Kortom, het vergt een zekere strategie.

Ingezette strategieën

Eén van de strategieën is om er welwillend over te spreken, maar het niet serieus in de plannen op te nemen. Natuurinclusief is daarmee een ambitie die in diverse beleidsdocumenten is opgenomen, maar die nog maar beperkt vertaald is in nieuwe of aangepaste institutionele kaders en ook zien we nog weinig veranderingen in de rol of verantwoordelijkheden van betrokken actoren. Natuurinclusief werken en natuurcombinaties staan *nadrukkelijk* op de beleidsagenda's van Water, Wegen en Landbouw, maar dit zegt nog niets over de daadwerkelijke doorwerking in uitvoeringsprojecten. Bij windenergie is er zelfs geen retorische verwijzing. In het hoofdstuk over natuurcombinaties en windenergie (Hfdst. 3) is geconstateerd dat de politieke druk zowel Europees als nationaal ontbreekt om combinaties met natuur aan te gaan. De druk op het sectorale doel van windenergie is zo hoog en de maatschappelijke weerstand ligt al zo gevoelig dat daarbij blijkbaar de strategische keuze is gemaakt binnen het ministerie van EZ om dit proces niet ook nog eens 'te belasten' met natuurcombinaties of natuurinclusief ontwerpen. Daarnaast is aangegeven dat de persoonlijke contacten tussen medewerkers van het directoraat-generaal ETM en het directoraat-generaal A&N (momenteel nog) grotendeels ontbreken.

Een andere strategie is om de rekening voor ecologische meerkosten bij het ministerie van EZ neer te leggen, in het besef dat daar in het geheel geen budgetten voor zijn. Marktontwikkelingen en politieke druk blijken in die situatie doorslaggevend. Zo vallen landbouw en energie als dossiers allebei binnen het ministerie van EZ. De verwachting was dat dit de samenwerking met het dossier natuur zou vergemakkelijken. Landbouw en energie zijn echter allebei sterk afhankelijk van marktontwikkelingen, politieke druk, het dominante discours en persoonlijke contacten. Water en rijkswegen vallen als dossiers allebei binnen het ministerie van I&M. De verwachting was dat vanwege de departementale scheiding het moeilijker zou zijn om water en wegen met natuur te combineren. In de praktijk blijken deze dossiers allebei niet afhankelijk te zijn van marktontwikkelingen, maar vooral van wat bij dit andere ministerie is begroot en of natuur hierdoor al dan niet kan worden meegenomen.

Ten derde is er een strategie van het marginaliseren van ecologische effecten en het presenteren van verplichte natuurmaatregelen als natuurinclusief werken. In interviews is naar voren gebracht dat het

een bekende strategie is om ecologische effecten van een ingreep zo marginaal mogelijk over het voetlicht te brengen. Daarbij werd aangegeven dat zelfs een milieu-effectrapport geen garantie biedt voor een objectief eerlijk beeld van de effecten, vanwege het plussen en minnen met mitigatie-maatregelen en ook het mogelijk onderschatten van cumulatie-effecten. Als de effecten als gering worden afgeschilderd en er toch compenserende maatregelen worden genomen, dan heeft dit snel het karakter van natuurinclusief.

Als laatste is er de strategie van 'het kan niet vanwege kaders en regels'. Het al dan niet realiseren van natuurcombinaties of natuurinclusief ontwerpen wordt in sterke mate beïnvloed door padafhankelijkheden in de vorm van regelgeving, vastgelegde (financiële) verplichtingen en processtructuren. De verplichtingen om bepaalde sectorale doelen te verwezenlijken, creëert een druk om doelgericht in plaats van innovatief te werk te gaan. De focus op controle en snelheid botst met de mogelijkheid om flexibel om te gaan met mogelijkheden voor natuurinclusieve oplossingen. Een deel van de kaders volgen uit Europese doelen en richtlijnen, alhoewel daar wel verschillend mee wordt omgegaan door de Nederlandse politiek en de verantwoordelijke ministeries. De Europese doelen voor duurzame energie worden zeer serieus genomen. Europese regels voor hoogwater geven eigenlijk geen aanleiding tot maatregelen, maar het Nederlandse rijksbeleid wel. De KRW-regels hebben wel een korte deadline, maar derogatie, een formeel woord voor de toestemming van de Europese Unie om op een bepaalde wijze van algemeen vastgestelde norm te mogen afwijken, lijkt hier mogelijk. Bij landbouw is er vanuit het biodiversiteitsverdrag en de Europese biodiversiteitstrategie wel een kortetermijndoelstelling, maar blijkbaar staat er geen sanctie op als die doelstelling niet wordt verwezenlijkt en lijken naast Nederland meerdere Europese landen moeite te hebben om de doelen te halen. Rijkswegen zijn een nationale aangelegenheid.

De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn heeft overduidelijk een positieve invloed op het natuurinclusief denken. Bij vrijwel alle projecten wordt aandacht besteed aan mogelijke negatieve effecten op beschermde natuurwaarden en aan de mogelijkheden om die effecten te mitigeren of compenseren. Wel is daarbij te zien dat de meeste aandacht uitgaat naar procedurele eisen en dat wettelijke verplichtingen vaak maatgevend zijn. Slechts sporadisch is er sprake van een ambitie die verder gaat.

Discoursen kunnen veranderen waardoor bestuurders en politici andere prioriteiten kunnen gaan stellen. Het hebben van een beleidsverleden als natuurcombinatie is geen enkele garantie voor de toekomst, zoals bij zowel landbouw als water is gebleken tijdens het kabinet Rutte I. In tijden van bezuinigingen staan natuurcombinaties onder druk en bestaat een neiging om terug te vallen op kerntaken en scheiding van planologische functies opdat sectorale doelen 'sober en robuust', om met de woorden van I&M te spreken, kunnen worden verwezenlijkt. Perspectieven en belangen kunnen veranderen. In termen van budgettering lijkt er sprake van verkokering en een onevenwichtige verdeling die natuur in een afhankelijke positie plaatst. Als er geen tijd, geen geld of geen belangstelling voor is dan gebeurt er ook niet zo veel.

Succes- en faalfactoren

Het ministerie van EZ en het ministerie van I&M werken met Groene Tafels en Green Deals om aan te zetten tot combinaties met natuur. Voor infrastructuur wordt middels de Green Deal Infranatuur nadrukkelijk gezocht naar de wijze waarop infrastructuur kan bijdragen aan het vergroten van biodiversiteit. Voor duurzame energie is er wel een Green Deal maar die betreft vooral het verdienmodel en gaat niet in op natuurcombinaties. Voor landbouw zit er een Green Deal Voedselbossen aan te komen. Bij natuurinclusieve landbouw zetten EZ en RVO.nl in op ondersteunende programma's natuurinclusieve landbouw, concretisering van concept door kennisinstituten, Green Deals, onderwijs en leren in de praktijk over natuurinclusieve landbouw, netwerkbijeenkomsten, film bodemboeren, akker- en weideberaad & experiment Common Land en leernetwerken. Als dit wordt ingezet of er worden overeenkomsten gesloten, dan wordt dit gezien als een succes.

Het succes of falen van andere vormen van meekoppelen staat of valt met de medewerking van en ook de mogelijkheden die uitvoeringsorganisaties hebben. De werkwijze van Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) wordt voor een belangrijk deel bepaald door de keuzes die op politiek en bestuurlijk niveau worden gemaakt. In de praktijk van rijksinvesteringsprojecten wordt niet openlijk gesproken over faalfactoren als het gaat om het meekoppelen van natuur. Toch komt die meekoppeling vaak niet goed uit de verf, dus moeten er wel

degelijk faalfactoren zijn. Wat opvalt bij windenergie (vooral op zee, maar ook op land) en wegen (natuurinclusief werken) is dat er weliswaar voldoende innovatieve mogelijkheden bestaan waar vanuit de politiek of het beleid de aandacht op zou kunnen worden gevestigd, maar dat deze mogelijkheden nog onvoldoende op het netvlies staan of weinig politieke aandacht krijgen. Ze zijn zowel maatschappelijk als beleidsmatig en politiek nog onvoldoende geagendeerd. Bij windenergie ontbreekt zelfs het verhaal over de mogelijke combinatie met natuur nog grotendeels, dat is bij wegen meer aanwezig. Goede voorbeelden zijn dus onvoldoende opgepikt, waardoor de performance ontbreekt en het nog niet, of maar beperkt, leidt tot een andere manier van werken. We kunnen dan ook constateren dat natuurinclusieve ideeën weliswaar aandacht krijgen, maar nog maar zeer beperkt zijn geïnstitutionaliseerd in visies of regelgeving. Daardoor vormen ze nog geen sterke doelafhankelijkheden die besluitvormingspraktijken sterk beïnvloeden.

Het ministerie van EZ heeft regelgeving, budget en andere beleidsinstrumenten om natuurinclusieve landbouw te stimuleren. Tegelijkertijd zijn er veel institutionele belemmeringen zowel vanuit de Rijksoverheid zelf als andere instituties (banken, retail) om over te schakelen naar een natuurinclusieve landbouw. Bij windenergie ontbreken regelgeving, budgettering en andere beleidsinstrumenten om aan te zetten tot natuurcombinaties bij windenergie. Eerder is sprake van het tegenovergestelde: zware beleidsinstrumenten als de Crisis- en Herstelwet en de rijkscoördinatie-regeling worden ingezet om windenergie zo snel mogelijk te verwezenlijken. Bij het ministerie van I&M zijn regelgeving, budget en andere beleidsinstrumenten aanwezig om aan te zetten tot natuurcombinaties met water en wegen. Tegelijkertijd is er een sterke politieke en organisatorische druk om daarbij niet verder te gaan dan de wettelijke verplichtingen. Primaire doelen als hoogwaterveiligheid en het realiseren van een goede wegeninfrastructuur staan voorop en natuurinclusief werken wordt gezien als iets wat daarmee botst.

Op projectniveau zijn veel voorbeelden voor water en landbouw en natuurcombinaties die worden gedeeld en inspireren. Ze worden vaak niet uitgemeten, omdat de projectleider er discussies mee kan aanjagen die ongewenst zijn. Er wordt soms dus besmuikt omgegaan met succes. Ook werken goede voorbeelden (nog) onvoldoende door naar hoger schaalniveau. Op projectmatig en daarmee lokaal en regionaal schaalniveau krijgen natuurcombinaties met windenergie soms aandacht. Misschien dat hieruit later een visie ontstaat die doorwerkt naar een hoger schaalniveau. Ook bij natuurinclusieve landbouw gaat het nog om voorbeelden en niet om structurele veranderingen in het gehele systeem. Het Europees landbouwsysteem zou nog te veel uit zijn op productieverhoging. Daarnaast worden wel mogelijkheden geboden voor ecosysteemdiensten etc., maar daar wordt niet het gehele systeem mee veranderd. De EU-doelen voor duurzame energie bieden geen ruimte om windenergie natuurinclusief te maken. Opvallend is dat deze twee thema's, die beide sterk marktgerelateerd zijn, windenergie en landbouw, vooral vanuit de EU belemmerd om tot combinaties met natuur te komen.

Bij water en wegen is vooral het ministerie van I&M in de gelegenheid om tot combinaties met natuur over te gaan. Bij dit ministerie is de procedurele MIRT-werkwijze sturend. Deze werkwijze staat soms wel en soms niet open voor combinaties met natuur. De systematiek is sterk gericht op risico-beheersing en controle en dat beperkt al in een vroeg stadium de mogelijkheid om flexibel in te spelen op de mogelijkheden om meer natuurinclusief te werken. De mogelijkheden om later in het proces, bijvoorbeeld bij de aanbesteding of uitvoering, meer natuurinclusief te gaan werken, worden weer sterk beperkt door besluiten die vastgelegd zijn in allerlei inrichtingseisen en randvoorwaarden. Daardoor ontstaat een star systeem, gericht op risicobeheersing met weinig mogelijkheden voor innovatie. De ruimte voor een andere manier wordt verder beperkt door een grote nadruk op wettelijke verplichtingen en de kennis die op basis van de bestaande werkwijze wordt gemobiliseerd. Enkele uitzonderingen daargelaten leidt dat over het algemeen niet tot meer natuurinclusieve projecten.

Co-evolutie van het natuurinclusief werken

In algemene zin kan geconcludeerd worden dat natuurinclusieve projecten nog een uitzondering zijn. Het is zeker nog niet mainstream. Het lukt blijkbaar nog niet om innovatieprojecten op te schalen. De aanzetten tot natuurcombinaties wordt voor een belangrijk deel ingegeven door moties van Tweede Kamerleden. Door Nadere Uitwerking Riviereengebied, door Ruimte voor de Rivier en door Agrarisch Natuurbeheer kan er makkelijk aan de natuurcombinaties in het verleden worden gerefereerd. Op deze onderwerpen zijn dan ook moties ingediend door Tweede Kamerleden die gesteund zijn in de

Tweede Kamer. Met Kamervragen en -moties ontstaat zo politieke druk om tot combinaties met natuur over te gaan. Tegelijkertijd zien we dat de nationale politiek ook een sterke rem op de daadwerkelijke realisatie van natuurinclusief werken kan zetten.

Voor rijksinfrastructuurprojecten (MIRT) is er politieke en bestuurlijke druk om vooral niet te investeren in de inpassing van natuur. I&M en de uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat richten zich op primaire doelstellingen en zien natuurinclusief werken als iets wat daar mee concurreert. Het discours dat natuurinclusief werken ten koste gaat van die primaire doelen en extra geld kost is erg dominant en het beïnvloedt de discussies op beleids-, programma- en projectniveau. Een diepe valkuil is dat natuurinclusief werken en natuurcombinaties al snel als een programma of project worden benaderd met afgebakende doelen en bijbehorende financiële middelen en een duidelijk tijdspad. Daarmee wordt het geheel controleerbaar en afrekenbaar voor de politiek. Traditionele sectorale oplossingen voeren hierbij vaak de boventoon omdat innovatieve integrale oplossingen risico's met zich meebrengen op het gebied van tijd, geld en daarmee voor het halen van de doelen.

De systematiek is gericht op het leggen van een eenduidige relatie tussen projectdoelen en beschikbare middelen. Daaruit ontstaat strijd tussen verschillende waardesystemen, waarvan er één vertegenwoordigd wordt door natuur. Bij strijd tussen waarden worden alle beschikbare middelen ingezet voor een enkel sectoraal doel. Het alternatief is elk middel inzetten voor zoveel mogelijk doelen. Met een enkel middel twee of meer doelen bereiken, betekent ook twee of meer achterliggende waarden versterken. Omgekeerd wil dit zeggen dat die waarden samenkomen en argumenten geven om aan twee of meer doelen samen te werken en daarvoor een middel in te zetten. Als waarden argumenten geven tot samenwerken versterken zij elkaar. Het werken volgens de principes van meervoudige waardecreatie zou een grote impuls kunnen geven aan het meekoppelen van natuur in rijksprojecten. Dit punt raakt in hoge mate aan de grondhouding van samenwerken die er is binnen de ambtelijke cultuur.

Bovenstaande analyse laat zien dat de politiek in hoge mate ambivalent reageert op de mogelijkheden om natuur mee te koppelen in rijksprojecten, dat de wereld van programma's en projecten lastig op elkaar af te stemmen zijn, en dat als er resultaten worden neergezet die vooral te danken zijn aan persoonlijke inzet, kennis en netwerken van een projectleider in het veld.

Conclusies

Het onderzoek laat zien dat de begrippen natuurinclusief werken en natuurcombinaties steeds meer aandacht krijgen in het beleid en de programma's en projecten van de Rijksoverheid. Op beleidsniveau worden natuur en natuurinclusief geduid vanuit discourses over EU-verplichtingen, natuureffecten (wet-en regelgeving, MER) en rondom draagvlak. Tegelijkertijd zijn er ook andere discourses die meer nadruk leggen op een snelle en sobere realisatie van projecten en waarin natuur wordt beperkt tot wettelijke verplichtingen of zelfs gezien wordt als iets wat ten koste gaat van primaire doelen. Op programmaniveau zijn er het sneller en beter discours, het managementdiscours en het afstemmingsdiscours (andere beleidsterreinen en lagere overheden) waar natuur een onderdeel van is. Op project- of uitvoeringsniveau is er dan voornamelijk het uitvoeringsdiscours waar het veelal draait om de vergunningen, projectcontrole en draagvlak.

De vier bestudeerde beleidsvelden laten zien dat verschillende discourses dominant kunnen zijn. Voor landbouw speelt natuur als een biodiversiteitsdiscours en ook al als een verwevingsdiscours, terwijl er bij landbouw eveneens een discours over marktwerking, *level playing field* en Europese regelgeving spelen. Bij windenergie op zee speelt een positief neveneffectdiscours: natuur als positieve bijvangst van zonering/bouw van windparken (uitsluiten van planologische functies die doorgaans een negatief effect op de natuur hadden) en een verdienmodeldiscours (wind op land), terwijl er bij windenergie tevens een discours is over marktwerking, *level playing field* en Europese doelen. Bij water speelt bij waterveiligheid het efficiencydiscours (sober en robuust voor eigen sectorale doelen) en bij waterkwaliteit het derogatiediscours (doelen afzwakken als ze niet haalbaar blijken). Het strategisch beleid wordt vanuit sectorale discourses aangevlogen. Bij gebiedsagenda's en projecten is sprake van samenwerkingsdiscours. Bij wegen is het wetgevingsdiscours en efficiencydiscours vrij dominant.

Voorbeelden waarin natuurinclusief werken nadrukkelijk in beeld komt zijn de verschillende Green Deals, de adviezen van het College van Rijksadviseurs (CRa), en allerlei bijeenkomsten waarin natuurinclusief werken onderwerp van discussie is. Ook zijn er allerlei concrete projecten en initiatieven zoals de Markerwadden, de vismigratierivier in de Afsluitdijk, of voedselbossen die als voorbeeld van natuurinclusief werken kunnen worden gezien.

Vooralsnog lijkt natuurinclusief werken meer uitzondering dan regel. Bij de meeste dominante discourses wordt natuur nog steeds beschouwd als een sector die vooral problemen veroorzaakt of niet behoort bij de verantwoordelijkheden van de betreffende organisatie. Desalniettemin is bij vrijwel alle projecten natuur een aspect waar expliciet aandacht aan wordt gegeven. De belangrijkste reden daarvoor is de bestaande wet- en regelgeving. Daaruit blijkt dat de kaders die volgen uit bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet, de Flora-en faunawet, de MIRT-, de milieueffectrapportages (MER) en maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA) ontzettend belangrijk zijn voor de discussies over natuurinclusief werken. Door die regelgeving is het tegenwoordig vanzelfsprekend om uit te zoeken in hoeverre een ingreep mogelijk effecten heeft op beschermde soorten, habitattypen of -gebieden en te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om negatieve effecten te verminderen of te compenseren.



Figuur S1 Driehoek van natuurinclusief werken

In de praktijk wordt het begrip natuurinclusief werken op veel verschillende manieren ingevuld. De meningen over wat natuurinclusief werken precies inhoudt, lopen sterk uiteen. De driehoek in figuur S1 is een mogelijkheid om de diverse standpunten en praktijken te ordenen. De basis van de driehoek bestaat uit een werkwijze die gericht is op de wettelijke verplichtingen. Uit het onderzoek ontstaat het beeld dat hier bij alle projecten aandacht voor is. De stippellijn geeft de grens tussen wettelijke verplichtingen en extra maatregelen aan. Dit is geen scherpe grens. Wettelijk verplichten zijn voor een deel een kwestie van interpretatie en betrokken experts (bijvoorbeeld ecologen en juristen) kunnen hierover andere inzichten hebben. Hoe de grens wordt geïnterpreteerd en welke consequenties dat heeft voor het omgaan met natuur verschilt van project tot project. Bij veel projecten worden wettelijke verplichtingen als bovengrens gezien en wordt relatief veel tijd en energie gestoken in het naar beneden redeneren van de lijn. Vaak hangt dit samen met een discours waarin natuur en wetgeving als negatief en problematisch worden gezien. De winst voor natuur is bij deze werkwijze afwezig of minimaal. Overal het algemeen creëert dit een weinig uitdagende en niet inspirerende manier van omgaan met natuur.

Boven de stippellijn staan de werkwijzen die uitstijgen boven wettelijke verplichtingen. Dat is de ene keer eenvoudiger dan de andere keer omdat de mogelijkheden en het bestuurlijke en organisatorisch draagvlak er wel moeten zijn. Dit onderzoek laat zien dat er op allerlei niveaus de neiging bestaat om investeringen in natuurinclusieve oplossingen te beschouwen als een vorm van weglekken. De meerwaarde die natuur volgens de Rijksnatuurvisie zou hebben, en waarom actoren uit 'welbegrepen eigenbelang' natuurinclusief zullen handelen, blijkt dus nog niet zo vanzelfsprekend te zijn. Deze gedachtegang lijkt vooral ingegeven te zijn door een politieke druk om middelen primair in te zetten voor het vooraf vastgestelde doel. Deze denkwijze gaat voorbij aan het feit dat natuurinclusieve oplossingen veelal binnen het beschikbare budget kunnen worden gerealiseerd zonder dat dit ten koste gaat van de primaire doelen. Het is een denkwijze die ten onrechte veronderstelt dat doelen elkaar uitsluiten en dat geïntegreerde oplossingen niet mogelijk zouden zijn.

De top van de piramide bestaat uit een manier van werken waarmee een impuls wordt gegeven aan natuur en die nadrukkelijk een verbetering opleveren ten opzichte van de bestaande situatie. Het project wordt daarbij gezien als een gelegenheid om een investering in de natuurkwaliteit te doen, die anders niet gedaan zouden worden. Deze werkwijze vraagt om kennis en financiële middelen, maar ook het besef dat er mogelijkheden zijn om natuurwaarden te realiseren. Dat besef moet al vroeg in het proces een plek krijgen omdat het vaak lastig is om de plannen op een later moment nog aan te passen. Als besluiten eenmaal zijn genomen en budgetten zijn vastgelegd, is het een stuk lastiger om nieuwe wensen voor natuur mee te nemen.

De mate waarin meer of minder natuurinclusief wordt gewerkt, is afhankelijk van de instelling van betrokken personen en van de kaders die op beleids- en programmaniveau worden opgesteld. De mate van natuurinclusief hangt ook samen met de inhoudelijke opgave van een project. Bij sommige opgaven is de koppeling met natuur een voor de hand liggende aanpak, terwijl bij een ander project die koppeling een stuk lastiger te realiseren is.

Het onderzoek laat zien dat het bereiken van natuurinclusiviteit in rijksprojecten een complexe opgave is die niet volledig gevat kan worden in een tot in detail uitgewerkte werkwijze of een kookboek. Het gaat om 1) politieke mandatering op het niveau van beleidsprogramma's, 2) een systeem van beleidsvoering waarin ruimte en flexibiliteit is voor het inspelen op natuurcombinaties en 3) vooral om het mensenwerk van project- en programmaleiders.

Aanbevelingen

De vele voorbeelden die we tijdens dit onderzoek zijn tegengekomen, laten zien dat natuurinclusief werken voor alle nationale projecten interessante mogelijkheden biedt. Toch hebben we ook geconstateerd dat natuurinclusief werken vaak nog geen vanzelfsprekendheid is. De wijze waarop natuur wordt meegenomen is sterk afhankelijk van toevalligheden, persoonlijke ambities of contacten en de wil om flexibiliteit te zien en te benutten. De uitdaging is dus om van die toevalligheden vanzelfsprekendheden te maken.

De ontwikkeling van natuurinclusief werken kan baat hebben bij verdere discussies over het begrip. Het onderzoek laat zien dat verschillende partijen hier heel uiteenlopende ideeën over hebben. De relatie tot wettelijke verplichtingen speelt in de discussies een belangrijke rol. Voor sommigen begint natuurinclusief werken waar de wettelijke verplichtingen ophouden, terwijl voor andere natuurinclusief werken betekent dat automatisch aan wettelijke verplichtingen wordt voldaan. Een ander aandachtspunt kan de bijdrage van een bepaald project aan het Natuurnetwerk Nederland zijn. Hier lijkt in de huidige discussies nog weinig aandacht voor.

Een belangrijke les die uit dit onderzoek naar voren komt, is dat vrijwel alle succesvolle projecten tot stand zijn gekomen omdat natuur vanaf het allereerste begin (bijvoorbeeld al bij locatieaanwijzing voor windmolens of bij aanbesteding van windmolens of infrastructuur) is meegenomen in het project. Naarmate projecten verder zijn uitgewerkt, wordt het lastiger om nog af te wijken van het ingeslagen pad en dus om meer natuurinclusief te gaan werken. Daarom is het belangrijk om scherp in beeld hebben welke initiatieven er aan gaan komen en op welke manier die kunnen bijdragen aan natuur. Hoe concreter de ideeën al zijn hoe eenvoudiger het is om op tijd op de trein te stappen. Verbeelding en netwerken kunnen daarbij helpen.

Om vroegtijdig te kunnen inspelen op mogelijkheden voor natuurcombinaties dient het waarom (redenen) en niet meteen het hoe (uitwerkingsmogelijkheden) van natuurcombinaties en natuurinclusief werken in processen met andere beleidsvelden gezamenlijk te worden vastgesteld. Het werkt niet als dat alleen vanuit de Rijksnatuurvisie of een CRA-advies moet komen. Een andere mogelijkheid om aandacht voor natuurcombinaties in het planproces te vervroegen is samenwerking tussen departementen te bevorderen en om dossiers op andere beleidsvelden van andere departementen op natuurinclusief werken of natuurcombinaties te laten beoordelen door medewerkers van het ministerie van Economische Zaken/directie Natuur & Biodiversiteit of door een ecoloog van een uitvoeringsorganisatie. Het mooiste is als dit in planprocessen zo vroegtijdig mogelijk *en* kostenneutraal opgepakt kan worden.

Op begrotingen van andere beleidsvelden kan meer worden geanticipeerd door budget vanuit het ministerie van EZ beschikbaar te houden om natuurcombinaties mee te koppelen met andere beleidsvelden, waardoor geringe bedragen aanzetten tot win-win. Anderzijds is het oppassen dat dit de verkokering niet in stand houdt: als EZ bijplust voor natuur wordt natuur niet gedragen als een soort onderlegger bij andere beleidsvelden. Als er een gedeelde verantwoordelijkheid is om natuurinclusief te werken en eventueel gekoppeld daaraan ook budget beschikbaar komt, kan via EMVI's de markt worden uitgedaagd om bij het realiseren van het project ook natuurwaarden te creëren. Het gaat er daarbij om dat de wensen op de juiste manier geformuleerd worden. Ze moeten niet te gedetailleerd zijn omdat daarmee de ruimte voor creativiteit van de aannemer wordt gereduceerd. Ze moeten aannemers uitdagen om met zomin mogelijk middelen zoveel mogelijk natuurwaarden te creëren. Zeker als aannemers daarbij samenwerking aangaan met niet-gouvernementele organisaties (Ngo's) komt kennis bij elkaar en kunnen mooie oplossingen worden gevonden die veel opleveren en werkbaar zijn. Uitvoeringsorganisaties en projectleiders hebben in de huidige situatie weinig aanleiding om natuurinclusief te werken. Het kan helpen als politiek en bestuurlijk meer ruimte wordt gegeven aan rijksuitvoeringsorganisaties en projectleiders om binnen de bestaande beleidskaders natuurinclusief te werken.

Verder is het van belang om bij de rijksprojecten niet alleen aandacht te besteden aan het controleren van tijd en budget, maar om ook een zekere mate van flexibiliteit te behouden waarmee ingespeeld kan worden op nieuwe inzichten en kansen. De kennis en expertise van de betrokkenen spelen daarbij een belangrijke rol. Initiatieven die helpen om kennis en ervaringen te ontwikkelen en te delen vergroten de kans dat men ook elders natuurinclusief gaat werken. Daarnaast kan natuurinclusief werken versterkt worden door meer verbindingen te leggen tussen de verschillende fasen van een project, van eerste verkenning, via ontwerp en realisatie tot aan het beheer.

Op basis hiervan kunnen we een aantal pragmatische aanbevelingen formuleren:

- Stimuleer mensen op allerlei niveaus, met de middelen die er zijn, om de lat voor natuur net weer wat hoger te leggen. Het is daarbij van belang dat ook politiek uitgedragen wordt dat natuurinclusief werken kansen biedt en dat natuur niet wordt gezien als iets wat lastig is en het liefst zoveel mogelijk vermeden moet worden. Het discours waarin natuur en natuurbeschermingswetgeving als negatief en problematisch wordt gezien zorgt ervoor dat veel kansen om natuurinclusief te werken niet gezien en benut kunnen worden. Richt je dus niet op remmers of achterblijvers, maar op inspirators en voorlopers.
- Zet goede voorbeelden in de etalage.
- Investeer in de verbeeldingskracht: ontwerpateliers, Rijksbouwmeesters, kwaliteitsteams etc.
- Breng kennis bij elkaar: Groene Tafels, Green Deals, andere netwerkactiviteiten.
- Zet in op de vroegste stadia van planvorming om te voorkomen dat natuurinclusiviteit wordt vermalen in de financiële en procedurele randvoorwaarden.
- Als het ministerie van Economische Zaken het beleid uit de Rijksnatuurvisie wil realiseren, is het te overwegen om richting andere rijksorganisaties (meer) eigen geld mee te brengen, maar mooier is om te bereiken dat andere departementen natuur zelf mee begroten.

Een belangrijke strategische aanbeveling is om meer ervaringen op te doen met meervoudige waardecreatie - waarbinnen ook natuurcombinaties en natuurinclusief werken passen - en hierop te reflecteren hoe het zich verhoudt tot bijvoorbeeld de sectoraal georganiseerde overheid en de begrotingen. Dit laatste hoeft niet problematisch te zijn; dit weten we vanuit het verleden van bijvoorbeeld de Reconstructie Zandgebieden, Ruimte voor de Rivier of Nadere Uitwerking Rivierengebied, maar wordt vooral ingegeven door politieke keuzes.

1 Nationale projecten: natuurinclusief werken?

1.1 Inleiding

In april 2014 presenteerde het kabinet de Rijksnatuurvisie waarin in grote lijnen het natuurbeleid voor de toekomst wordt geschetst. De Rijksnatuurvisie staat voor een nieuwe manier van omgaan met natuur. Na een periode waarin natuur naar eigen zeggen van het ministerie van Economische Zaken (via toenmalig directoraat-generaal Natuur & Regio) vooral eenzijdig is benaderd vanuit de ecologie en daarmee gescheiden van andere maatschappelijke belangen, wordt nu het economisch belang van natuur meer en meer onderkend en wordt weer gezocht naar synergie tussen natuur en andere maatschappelijke belangen. Toenmalig staatssecretaris Dijkzema (27 augustus 2014) verwoordde het als volgt:

“De kern van de natuurvisie is een omslag in het denken: van natuur beschermen tégen de samenleving naar natuur versterken met de samenleving. Door scheiding en isolatie van natuur te vervangen door vervaechting en wederzijdse versterking wil het kabinet een effectieve invulling geven aan de natuurdoelen die Nederland internationaal heeft afgesproken. (...) De centrale stelling in de natuurvisie is: natuur en economie profiteren van elkaar” (Eerste Kamer, Vergaderjaar 2013-2014, 33576A).

Een veelbelovende vorm van vervaechten wordt volgens het ministerie van EZ ook geboden door natuurcombinaties: het verbinden van natuur met andere maatschappelijke functies. Zo zijn duinen een combinatie van natuur, kustveiligheid, recreatie en waterwinning. Daarbij wordt ook gedacht aan de mogelijkheden om natuurkwaliteit versterken via bijvoorbeeld de uitbreiding of herinrichting van een havens zoals Moerdijk of Eemdelta, bedrijventerreinen, woonwijken, landbouwgebieden.

“Bij sommigen leeft nog de overtuiging dat de achteruitgang van de natuur het beste kan worden gekeerd door maatschappelijke activiteiten zoveel mogelijk uit de natuur terug te dringen. Dit streven heeft lange tijd de boventoon gevoerd in de natuurbescherming en het natuurbeleid. Het heeft er mede toe geleid dat natuur een sector op zichzelf is geworden, waarvan de belangen werden gesteld tegenover of naast die van andere maatschappelijke sectoren zoals landbouw, visserij, wonen, verkeer, zandwinning, industrie en energie. Het perspectief dat in deze visie centraal staat neemt daar afstand van. Door de belangstelling voor, en het belang bij, de natuur van mensen en lokale gemeenschappen te erkennen, door te vertrouwen op hun oordeelsvermogen en hun probleemoplossende capaciteit, komt de maatschappelijk waardering voor natuur optimaal tot zijn recht.” (Bron: Ministerie van EZ, 2014, 18.)

De Rijksnatuurvisie (Ministerie van EZ, 2014) heeft de ambitie om natuur midden in de samenleving te plaatsen, als onlosmakelijk onderdeel van duurzame economische en maatschappelijke ontwikkeling. Dit perspectief ademt daarmee twee ambities uit: gezamenlijkheid en duurzaamheid. Natuurontwikkeling en -bescherming moeten weer een gezamenlijk perspectief worden. Daarnaast meent het ministerie van EZ (2014: 18) dat uit initiatieven, projecten en visies van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties een groeiend besef is ontstaan dat we *“meer in symbiose met de natuur moeten gaan leven.”* Het ministerie voegt daar aan toe: *“Een goede omgang met natuur is in dit perspectief een kwestie van welbegrepen eigenbelang, niet van een plicht die ons door autoriteiten wordt opgelegd”* (idem). Opvallend hierbij is de positieve toonzetting om iedereen mede-eigenaar proberen te maken van natuur en medeverantwoordelijk voor het behoud ervan.

De Rijksnatuurvisie is daarmee een antwoord op de veronderstelling dat het natuurbeleid van de samenleving was vervreemd. Natuurbeleid was een sector op zichzelf geworden waarbij de nadruk lag op natuurbescherming en het beperken van negatieve invloed van economische en maatschappelijke activiteiten op natuur. Als gevolg daarvan kwamen natuurbelangen vaak tegenover de belangen van andere sectoren zoals landbouw, visserij, wonen, verkeer, zandwinning, industrie en energie te staan. Dat leidde tot onnodige tegenstellingen en gemiste kansen voor het vinden van synergie. De Rijksnatuurvisie neemt van dit perspectief letterlijk afstand (ministerie van EZ, 2014: 18). Het perspectief

dat er tegenover wordt geplaatst, is het perspectief van het natuurinclusief denken: *“door de belangstelling voor en het belang bij de natuur van mensen en lokale gemeenschappen te erkennen, door te vertrouwen op hun oordeelsvermogen en hun probleemoplossende capaciteit, komt de maatschappelijke waardering voor natuur optimaal tot zijn recht.”* In planologisch termen zien wij dit als een poging om van natuur een facet te maken, een onderlegger die in alle afwegingen een rol speelt, net als water en milieu als facetten worden opgevat.

In de Rijksnatuurvisie wordt naast het concept natuurcombinaties ook het concept natuurinclusief geïntroduceerd.

“Het woord natuurinclusief betekent letterlijk: natuur inbegrepen. Het duidt op een manier van denken en doen waarin natuur altijd wordt ‘meegenomen’. Natuurinclusief denken en doen heeft twee kanten: die van de kans en die van de voorzorg. Door meer gebruik te maken van principes en eigenschappen van de natuur hebben we de kans om beter en goedkoper te werken. En door met voorzorg te werken kunnen we schade aan natuur verminderen of zelfs voorkomen. Voorbeelden zijn een tuinbouw die insecten gebruikt als plaagbestrijders, en een melkveehouderij die door een combinatie van hoge bodembiodiversiteit en weidegang veel weidevogels aantrekt” (Ministerie van EZ, 2014:19).

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat de Rijksnatuurvisie de ruimte biedt om concepten als ‘beter’ of ‘waar mogelijk’ per project specifiek in te vullen. Deze invulling wordt aan het krachtenspel van betrokken actoren overgelaten.

Wat verder opvalt, is dat het ministerie van Economische Zaken met deze concepten de accenten verschuift in de sturingsfilosofie. Het natuurbehoud gaat van beschermen van natuur naar het meebewegen met andere sectoren. Het idee is dat natuur dan niet langer een sector is die botst met andere sectoren, maar een facet dat door de andere sectoren automatisch meegenomen gaat worden. Die sectoren worden met de nieuwe concepten natuurinclusief en natuurcombinaties uitgedaagd om op een andere manier te gaan denken over de relatie met natuur en op die manier nieuwe kansen te zien voor het combineren van economische ontwikkeling met de bescherming van natuur en landschap.

1.2 Nationale projecten: natuurinclusief werken?

In de Rijksnatuurvisie (EZ, 2014) kondigt het Rijk aan zelf te gaan sturen op totstandkoming van natuurcombinaties bij grote nationale ruimtelijke projecten waarin het zelf initiatiefnemer is. Op bladzijde 47 van de Rijksnatuurvisie is de paragraafkop vrij duidelijk:

“Ontwikkelen en bouwen met natuur: overheid geeft het goede voorbeeld.”

Even verder staat nadrukkelijk in deze paragraaf vermeld:

“Waar het natuurbeleid een landschappelijke en ruimtelijke dimensie krijgt en in contact komt met andere ruimtelijke rijksprogramma’s, kan het College van Rijksadviseurs bijdragen aan het tot stand brengen van ruimtelijke kwaliteit. Dat kan door een rol te nemen in het op gang brengen en begeleiden van Rijksinitiatieven waarin natuurinclusieve resultaten kunnen worden geboekt. Het Rijk heeft hierin een speciale rol omdat het verantwoordelijkheden neemt voor projecten die direct of indirect gevolgen kunnen hebben voor de robuustheid van de natuur” (EZ, 2014: 47).

Het College van Rijksadviseurs heeft als taak om vanuit een onafhankelijke positie te adviseren over ruimtelijke ontwerpvoorstellen en over het relevante rijksbeleid. De taak van het College staat beschreven in de *Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp*, genaamd ‘Werken aan ontwerpkracht’ (Ministerie van IenM & OCW, 2012). Het College bestaat uit de Rijksbouwmeester, de Rijksadviseur Landschap en Water en de Rijksadviseur Infrastructuur en Stad. Het College heeft geen formele bevoegdheden; het kan alleen invloed doen gelden op basis van deskundigheid, vakkennis en inhoudelijke autoriteit. Het College van Rijksadviseurs wordt ondersteund door drie ministeries: Infrastructuur & Milieu (I&M), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Economische Zaken (EZ). De agenda van het College (College van Rijksadviseurs, 2012) is opgebouwd rond tien thema’s:

- 1) herpakken (herontwerp, herbestemming en herontwikkeling);
- 2) gedifferentieerde steden, gedifferentieerde mobiliteit;

-
- 3) een betere delta;
 - 4) concentratie, stabilisatie en krimp;
 - 5) main, brain en green;
 - 6) nieuwe cultuurlandschappen;
 - 7) energietransitie en ruimte;
 - 8) gezondheid, zorg en ruimte;
 - 9) nieuw opdrachtgeverschap; en
 - 10) kwaliteit in beroepsuitoefening en opleidingen.

Een drietal thema's hiervan zijn vervolgens in januari 2014 (College van Rijksadviseurs, 2014) herformuleerd: thema 2 heet nu 'Samenhang in mobiliteit', thema 9 heet nu 'Nieuwe bouwcultuur' en thema 10 is 'Ruimtelijke kwaliteitsborging' gaan heten. In het werkprogramma zijn voor de thema's bijbehorende activiteiten geformuleerd. Deze thema's komen ook in de *Actieagenda architectuur en ruimtelijk ontwerp 2013-2016* (Ministerie van I&M *et al.*, 2012) terug en worden eveneens initiatieven en instrumenten opgesomd waarmee het Rijk de positie van het ontwerp en de ontwerpers wil versterken. We mogen dus van het College van Rijksadviseurs verwachten dat ze natuuraspecten helpen integreren in die thema's die zich daar voor lenen. Dit is een interessant voorbeeld van een strategie van het Rijk om op natuurinclusieve wijze grote projecten tot stand te brengen. Er zullen zeker ook andere strategieën zijn. Naast de inzet van het College van Rijksadviseurs noemt het ministerie van EZ in de Rijksnatuurvisie nog andere (sturings)strategieën om synergie te bereiken, zoals de inzet van kwaliteitsteams, mede-opdrachtgeverschap en cofinanciering of door te werken met pilots. Dit is bijvoorbeeld voorgesteld in de ontwerpstudie Markermeer.

Ondanks de inzet van het Rijk om de positie van het ontwerp en ontwerpers te versterken krijgt het Rijk ook kritiek, bijvoorbeeld van Tilman (hoofdredacteur van het tijdschrift 'De architect') en van het PBL. Zo zou het Rijk haar eigen beleid niet naleven, zou de actieagenda van het Rijk architectuur te instrumenteel interpreteren en daarbij te weinig de verbeeldingskracht aanspreken. Ook zouden de ambities te kleinschalig en te incrementeel zijn. In vergelijking met het rijksbeleid van een decennium eerder mist de *Actieagenda architectuur en ruimtelijk ontwerp 2013-2016* een doelstelling, een ambitie of de formulering van een megaproject mist, zoals bij de Reconstructie of bij Belvédère nog wel was te onderkennen. "*Alsof men zich zo klein mogelijk probeert te maken. De nota propageert kleine stappen om de grote opgaven op het gebied van klimaat en energie, veiligheid en gezondheid, leefbaarheid en welvaart aan te gaan* (Tilman, 2012)."

Volgens het PBL (zie: <http://themasites.pbl.nl/natuurlijk-kapitaal-nederland/resultaten/de-toepasbaarheid-van-het-denkmodel-van-natuurlijk-kapitaal-nederland-voor-het-realiseren-van-meekoppeling-in-deltaprogramma>; Biesbroek *et al.*, 2014; PBL, 2014) laat het Rijk in nationale projecten, o.a. het Deltaprogramma, belangrijke kansen voor synergie liggen. De gevolgen hiervan zijn dat mogelijkheden voor synergie van natuur met andere gebruiksfuncties in nationale projecten niet optimaal wordt benut, waardoor kansen voor borging en verbetering van natuurkwaliteit niet alleen onbenut blijven, maar er ook toe kunnen leiden dat natuur- en landschapskwaliteit verloren gaan door realisatie van nationale projecten.

1.3 Doelstelling

Het doel van dit project is om te verkennen in hoeverre er bij de nationale projecten natuurinclusief wordt gewerkt en hierbij vooral te analyseren welke sturingsstrategieën van het Rijk en de planningspraktijk¹ hebben bijgedragen aan het al dan niet realiseren van synergie met natuur bij nationale ruimtelijke projecten. Het is ons er nadrukkelijk niet om de ecologische uitkomsten van rijksprojecten te beoordelen, maar vooral om inzicht te krijgen in het proces om al dan niet tot natuurinclusief handelen te komen. Daarvoor is nodig om in de Rijksinvesteringen van enkele beleidsterreinen te analyseren wat er in de praktijk onder natuurinclusief wordt verstaan.

¹ Het gaat hier om een multi-actor perspectief waarin verschillende organisaties gezamenlijk invloed uitoefenen op de implementatie van het rijksbeleid, en daarbij uitgaande van een eigen perspectief ook zelf allerlei strategieën inzetten, doelen en ambities te realiseren.

1.4 Vraagstelling

De centrale vraag die wij willen beantwoorden, luidt:

In hoeverre werkt de Rijksoverheid natuurinclusief bij nationale projecten en welke mogelijkheden zijn er om deze manier van werken te versterken?

De strategie van het ministerie van Economische Zaken om via overtuiging in excellent opdrachtgeverschap natuurinclusief denken en handelen en natuurcombinaties te willen bereiken, kan worden gezien als een nieuwe sturingsfilosofie. Daarin wordt de controle over eigen projecten ingewisseld voor invloed op beleidsuitwerkingen van een aanpalend departement: van controle naar invloed dus.

De realisatie van nationale projecten voor andere maatschappelijke belangen dan natuur is het resultaat van een bepaalde manier van werken, een proces dat grotendeels door een ander departement gecoördineerd en gestuurd wordt. EZ probeert dat proces en de uitkomsten ervan op zo'n manier te beïnvloeden dat rekening gehouden wordt met natuur en dat daar waar mogelijk natuurwaarden gerealiseerd worden.

Het bereiken van doelen door het beïnvloeden van het proces dat door derden wordt uitgevoerd, vraagt om een fundamentele reflectie op de relatie die overheidsinvesteringen hebben met het domein van natuur. Het vraagt ook om het delen van verantwoordelijkheden. Partijen gaan een beroep op elkaar doen en dat is een duidelijke breuk met het verleden. Voorheen wilde de toenmalige directie Natuur & Regio van het ministerie van Economische Zaken de natuurbeleidsdoelen zelf realiseren en deed daarbij niet expliciet een beroep op andere ministeries. Als die verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk wordt gedeeld, ontstaan nieuwe kansen voor synergie. Zo kan het interessant zijn om een natuurinclusieve planning ter hand te nemen om meer draagvlak voor een rijksinvestering te verkrijgen bij provinciale en gemeentelijke overheden.

1.5 Aanpak

Om de centrale vraag te beantwoorden, is het van belang om te realiseren dat elke actor een eigen perspectief heeft op natuurinclusief werken. Het begrip kan binnen verschillende beleidsvelden, programma's of projecten op een andere manier worden ingevuld. Het onderzoek vertrekt dus niet vanuit een vooraf vastgestelde definitie van het begrip, maar heeft als doel om de verschillende betekenissen van natuurinclusief werken te identificeren en te reconstrueren hoe die betekenissen van invloed zijn geweest op het verloop van bepaalde projecten. In de analyse wordt ook gekeken naar andere afwegingen die een rol hebben gespeeld bij het bepalen van de manier van werken. Door het reconstrueren van het verloop van een nationaal project en de afwegingen die daarin een rol hebben gespeeld, kunnen we bepalen op welke wijze natuurinclusief daarbij een rol heeft gespeeld en identificeren hoe de kans op natuurinclusief werken vergroot kan worden, welke factoren daarbij (positief of negatief) een rol spelen, en welke rol de Rijksoverheid daarin kan spelen.

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, schieten traditionele evaluatiemethoden te kort. Die traditionele evaluatiemethoden gaan veelal uit van een lineair en eenduidig perspectief op doelbereik, effectiviteit, en efficiency. Een dergelijke aanpak werkt niet bij het evalueren van de doorwerking van het begrip natuurinclusief. Het begrip natuurinclusief vraagt een andere manier van werken, maar die verandering kan in elk programma of project op een andere manier vorm gegeven worden. Daarnaast is het voor het analyseren van de effecten van de gekozen sturingsfilosofie van belang om te realiseren dat elke actor een eigen perspectief heeft op doelbereik, effectiviteit en efficiency:

- er zijn geen duidelijke operationele doelen waarvan kan worden beoordeeld of ze zijn behaald;
- er zijn geen procesvereisten geformuleerd en er is daarmee ook geen specificatie van hoe natuurwaarden meegenomen moet worden;
- er is geen specifieke termijn genoemd waarop doelen gerealiseerd dienen te zijn;
- er is niet bekend hoeveel input (capaciteit, geld, etc.) beschikbaar is vanuit het ministerie van Economische Zaken voor het bevorderen van natuurinclusief werken;

-
- eet initiatief voor de andere maatschappelijke belangen ligt elders;
 - er zijn geen middelen gekoppeld aan doelen.

Ook andere criteria die bij beleidsevaluaties meegenomen kunnen worden, zoals de legitimiteit, de juridische acceptatie, (of de afstemming met ander beleid bieden om dezelfde redenen weinig handvatten.

De Rijksnatuurvisie biedt ruimte voor een veelheid aan betekenissen van natuur, zonder zelf te definiëren wat die natuur moet zijn. Dat maakt het erg moeilijk om te bepalen in hoeverre een bepaalde manier van omgaan met natuur in lijn is met het gedachtengoed van de Rijksnatuurvisie. Daarnaast is het lastig om te bepalen of de gerealiseerde natuur het resultaat is van het natuur-inclusief denken zoals dat wordt geïntroduceerd in de Rijksnatuurvisie of van andere overwegingen.

Het uiteindelijk verband tussen de manier van werken die de Rijksnatuurvisie wil promoten en de aanpak van diverse rijksprojecten zal duidelijk moeten worden uit de reconstructie van de verschillende beleidsprocessen en de wijze waarop ze elkaar beïnvloeden. Daarvoor is het nodig om de veelheid van schakels of koppelingen die de Rijksnatuurvisie, de nationale projecten en de ruimtelijke resultaten met elkaar verbinden, te illustreren en naar de veelheid van factoren te kijken die op allerlei mogelijke manieren de werking van die schakels weer beïnvloeden. Het is daarbij van belang om te beseffen dat binnen elk nationaal project op een eigen wijze betekenis wordt gegeven aan de nieuwe Rijksnatuurvisie en dat in relatie daarmee ook de wijze waarop het concept natuurinclusief invulling krijgt binnen dat project uniek is.

Het doel van dit project is om die unieke betekenis te identificeren en te reconstrueren hoe die betekenis invloed heeft gehad op het verloop van het project. Aan de hand daarvan kunnen we bepalen of en hoe de Rijksnatuurvisie doorwerking heeft in het project, tot welke resultaten dat heeft geleid en hoe natuurinclusief invulling en uitwerking heeft gekregen. Tevens kunnen we analyseren welke andere afwegingen een rol hebben gespeeld en hoe die zich verhouden tot de betekenis die de Rijksnatuurvisie heeft in het nationaal project. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de keuzes die in een bepaald nationaal project gemaakt worden, beïnvloed worden door eerder gemaakte keuzes, door keuzes die elders gemaakt worden en door verwachtingen ten aanzien van de toekomst. Bovendien hebben gemaakte keuzes invloed op de keuzes die in de toekomst gemaakt moeten worden.

Door het reconstrueren van het verloop van een rijksproject en de afwegingen die daarin een rol hebben gespeeld, kunnen we bepalen op welke wijze natuurinclusief daarbij een rol heeft gespeeld en ook bediscussiëren hoe de kans op natuurinclusief werken vergroot kan worden, welke factoren daarbij (positief of negatief) een rol spelen, en welke rol de Rijksoverheid daarin kan spelen.

Methodisch betekent het bovenstaande het reconstrueren van besluitvormingspaden en de wijze waarop ze elkaar beïnvloeden. In het geval van het natuurbeleid kunnen we veel verschillende paden onderscheiden, allemaal met een eigen dynamiek, een eigen logica, en als gevolg daarvan een eigen interpretatie van de ontwikkelingen in een ander pad. Een projectleider die bezig is met plan X moet bijvoorbeeld rekening houden met politieke keuzes die een gemeente maakt, de ecologische impact van het project, en hij kan afhankelijk zijn van financiën die een ministerie of de EU onder bepaalde voorwaarden ter beschikking stelt, etc. De koppeling tussen verschillende besluitvormingsprocessen kunnen economisch, ecologisch, conceptueel, politiek, of juridisch van aard zijn.

De wijze waarop de investeringen in een bepaald beleidsdossier rekening houden of juist inspelen op de Rijksnatuurvisie kan worden gezien als een proces van co-evolutie. Immers zullen de verschillende beleidsterreinen zich dan op elkaar gaan richten en daar zullen wederzijdse aanpassingen uit voortkomen. Dat kan gaan over agendering, probleemformulering, mede-investeren of aanpassen van de regelgeving om er enkele te noemen.

Om het bovenbeschreven onderzoek uit te voeren, wordt daarom gebruikt gemaakt van *Evolutionary Governance Theory* (Van Assche *et al.*, 2014). Dit theoretisch kader maakt het mogelijk om de verschillende besluitvormingspaden en hun wederzijdse invloed te analyseren en te verklaren. Het

biedt concepten om de koppelingen van processen te identificeren en te duiden. Het is al eerder succesvol toegepast voor een analyse van de implementatie van natuurbeleid (Beunen *et al.*, 2014).

De werkwijze van dit onderzoek laat zich als volgt beschrijven:

- theoretische verkenning van co-evolutionaire governance-processen;
- documenten- en websiteanalyse;
- casusonderzoek in vier beleidsterreinen;
- gesprekken en mailwisselingen met dossierhouders (zie bijlage 1);
- practitioner workshop (zie bijlage 2).

In samenspraak met de opdrachtgever zijn voor de selectie van nationale projecten selectiecriteria opgesteld:

- spreiding in beleidsthema's waarvoor ruimtelijke transformaties spelen;
- spreiding in beleidscategorieën die in het verleden of heden al dan niet expliciet op ruimtelijke kwaliteit inzetten; en
- spreiding in sturingsstrategieën en financieringsconstructies.

Besloten is om de volgende vier typen nationale projecten te bestuderen:

- *Windenergie op land en zee: Ministerie van Economische Zaken*
- *Landbouw: Ministerie van Economische Zaken*
- *Water: Ministerie van Infrastructuur en Milieu*
- *Rijkswegen: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.*

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven wij het analytisch kader weer. Vervolgens geven wij de resultaten op de afzonderlijke beleidsvelden in de volgende vier hoofdstukken weer: windenergie (3), landbouw (4), water (5) en wegen (6). Hierna geven wij in een synthesehoofdstuk de overeenkomsten en de verschillen tussen de beleidsvelden aan (7) en tot slot presenteren wij de conclusies en aanbevelingen (8).

De concepten die wij in hoofdstuk 2 introduceren worden deels aangehaald in de vier opeenvolgende empirische hoofdstukken. Vervolgens komen die concepten zeer nadrukkelijk terug in de structuur van hoofdstuk 7. De empirische hoofdstukken 3 tot en met 6 van de vier verschillende bestudeerde beleidsterreinen zijn niet alle volgens eenzelfde structuur opgebouwd. Bij het schrijven van de hoofdstukken hebben wij ons geconcentreerd op de zaken die voor het inzicht krijgen in natuur-inclusief werken het meest relevant zijn. Die zaken zijn bij alle vier de beleidsdossiers anders vanwege verschillen in de aard van het beleid, de aard van programma's en projecten en de rol van de Rijksoverheid daarbij.

2 Analytisch kader

2.1 Inleiding

In dit analytisch kader beschrijven we eerst een evolutionaire methodologie die behulpzaam is bij de studie van de ontwikkelingen in het natuurbeleid en gaan we daarna in op een aantal concepten aan de hand waarvan de relatie tussen de Rijksnatuurvisie en het natuurinclusief werken in nationale projecten verder geanalyseerd kan worden. We introduceren eerst het concept co-evolutie (par. 2.2). Dan introduceren we de *Evolutionary Governance Theory* (par. 2.3) waarbij we na een introductie (par. 2.3.1) specifiek aandacht schenken aan contingentie en strategieën (par. 2.3.2), afhankelijkheden (par. 2.3.3) en succes- en faalfactoren (par. 2.3.4). Tot slot sluiten we af met een uitleiding (par. 2.4) om hierna de overstap te kunnen maken naar de empirische hoofdstukken.

2.2 Co-evolutie

Zoals hierboven aangegeven beoogt dit onderzoek in te gaan op het proces van samenwerking tussen verschillende beleidsvelden, het resultaat ervan en vooral ook de wederzijdse aanpassingen die dat oproept. In essentie gaat het daarbij om co-evolutie.

Co-evolutie is "een concept dat voortkomt uit de synthese van ecologie en evolutionaire biologie. Het betekent dat een evoluerend systeem selectiedruk uitoefent op een ander evoluerend systeem en aldus veranderingen in diversiteit binnen dat systeem beïnvloedt, en vice versa. Het gevolg is dat de evolutie van het ene systeem samenhangt met die van het andere" (Bergh et al., 2005: p. 151). Het concept van co-evolutie wordt inmiddels ook al een decennium toegepast in de economie en bestuurskunde. Co-evolutie krijgt dan de volgende betekenis: Acties en initiatieven van individuele organisaties kunnen reacties van andere organisaties oproepen, die op hun beurt weer reacties teweegbrengen van weer andere organisaties. Door continue wederzijdse aanpassingen ontstaat co-evolutie. Bij het onderzoeken van co-evolutie is het van belang oog te hebben voor het verloop van processen over een langere tijdsperiode (Verweij en Teisman, 2011). Co-evolutie betekent volgens Bergh et al. (2005: p. 41) dat "mensen hun omgeving niet beheersen en veranderen teneinde vooraf gestelde doelen te bereiken, maar dat natuur en menselijke samenleving worden gevormd in een gezamenlijke, interactieve ontwikkeling waarbij doelen invloed kunnen hebben maar zeker niet allesbepalend zijn. Noties als vooruitgang en planning verliezen aan geloofwaardigheid in de context van co-evolutie, en kunnen beter worden vervangen door noties als verandering en aanpassing door experiment en selectie."

Wat is het nut van het gebruik van het concept 'co-evolutie' voor dit project? Centraal in dit project staat de vraag of en hoe vanuit nationale projecten de synergie met natuur vorm wordt gegeven. Er is in dit project daarmee a priori sprake van co-evolutie: het ministerie van EZ daagt met de Rijksnatuurvisie andere ministeries met nationale projecten uit waardoor zowel 1) het ministerie van EZ, 2) de andere ministeries en 3) de planningspraktijken veranderen. In dit project gaat het daarbij om co-evolutie tussen het gedachtegoed uit de Rijksnatuurvisie van het ministerie van EZ, de nationale projecten en de specifieke projecten waarin keuzes worden gemaakt die van invloed zijn op natuur en landschap.

In dit onderzoek wordt de co-evolutie gevolgd van:

- het gedachtegoed uit de Rijksnatuurvisie (bijbehorende uitvoeringsagenda/programma);
- het gedachtegoed in een nationaal project;
- het gedachtegoed dat dominant is bij bepaalde uitvoeringsorganisaties;
- het gedachtegoed vanuit een plannings- of projectpraktijk.

In de empirie zal worden nagegaan hoe de Rijksnatuurvisie, een nationaal project, uitvoeringsorganisaties en een planningspraktijk elkaar door de tijd heen wederzijds beïnvloeden.

Het co-evolutionaire proces tussen verschillende beleidsvelden kan bestudeerd worden met de zogenaamde *Evolutionaire Governance Theory*. Dit is een theorie over governance, die vertrekt vanuit het idee van de wederzijdse afhankelijkheden. Ze wordt in paragraaf 2.3 in kort bestek uit de doeken gedaan.

2.3 Evolutionary Governance Theory

2.3.1 Introductie

Voor de analyse van de relatie tussen de Rijksnatuurvisie en het natuurinclusief werken in nationale projecten maken we gebruik van inzichten uit *Evolutionary Governance Theory* (Van Assche, 2013; Van Assche *et al.*, 2014; Beunen *et al.*, 2014). De theorie biedt een conceptueel kader om te begrijpen hoe actoren, instituties en discoursen zich in een continu proces van co-evolutie bevinden.

In tegenstelling tot veel andere beleidstheorieën die uitgaan van een lineair verband tussen beleid en uitvoering, focussen we ons op wijze waarop ontwikkelingen en besluiten in het ene proces geïnterpreteerd worden in een ander proces. De eventuele invloed van proces A op proces B wordt vormgegeven door die interpretatie en de gevolgen daarvan. Daarmee erkennen we dat actoren in een bepaalde setting een grote mate van autonomie hebben en dat de besluiten volgen uit een logica die samenhangt met die specifieke setting. Dat wil niet zeggen dat beïnvloeding of sturing niet mogelijk zijn, alleen dat het effect daarvan bepaald wordt in de setting zelf.

Daarnaast zijn ook structuren van belang. Veranderingen in het maatschappelijk discours over natuur en het natuurbeleid hebben invloed op de institutionele kaders. Het beste voorbeeld daarvan is de Rijksnatuurvisie. Die institutionele kaders beïnvloeden de besluitvormingsprocessen waarin rekening gehouden wordt met natuur. De verwachting is dat actoren ideeën uit de Rijksnatuurvisie meenemen en meer natuurinclusief gaan werken. Een gevolg van een andere werkwijze kan zijn dat er behoefte is aan andere expertise en daarmee het betrekken van andere actoren in het proces. Die actoren brengen weer nieuwe ideeën en kennis in, met als mogelijk gevolg dat er andere resultaten worden geboekt. Een bepaalde werkwijze en de rol en inbreng van specifieke partijen kan worden vastgelegd in wet- en regelgeving, maar kan ook voortkomen uit informele regels en verwachtingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de interpretatie, toepassing en handhaving van formele regels.

Het Nederlandse natuurbeleid is een goed voorbeeld van co-evolutionaire processen die zich afspelen op verschillende, maar aan elkaar gekoppelde beleidsprocessen. Het natuurbeleid heeft een lange geschiedenis, maar ons voorbeeld begint als in de jaren tachtig van de vorige eeuw Nederlandse ideeën over natuurbescherming in de vorm van de Habitatrichtlijn vertaald worden naar regelgeving op EU-niveau. Het doel van de Habitatrichtlijn is het creëren van een Europees netwerk van natuurgebieden. Een belangrijk aandachtspunt van de Habitatrichtlijn is het beschermen van natuurgebieden. Het biedt een afwegingskader voor plannen en projecten die mogelijk negatieve gevolgen hebben voor beschermde soorten en habitattypen. Na een spraakmakende rechtszaak van de Stichting Das en Boom tegen plannen voor een bedrijventerrein in Heerlen werd duidelijk dat de Habitatrichtlijn ook consequenties heeft voor natuurbescherming in Nederland. Tot die tijd waren veel partijen zich daar niet van bewust.

De Natuurbeschermingswet werd aangepast aan de verplichtingen van de Habitatrichtlijn. Gaandeweg werd het voor de meeste partijen duidelijk dat de nieuwe regels vragen om een andere besluitvormingsprocedure waarin toestemming voor een plan of project alleen wordt gegeven als er geen significant negatieve effecten zijn op beschermde natuurwaarden, of als er sprake is van een groot maatschappelijk belang, er geen alternatieve oplossingen zijn en het effect op natuurwaarden wordt gecompenseerd. Omdat tegenstanders van een plan of project steeds vaker de weg naar de rechtbank weten te vinden is het voor verantwoordelijke projectleiders en bestuurders van groot belang dat het besluit standhoudt in de rechtbank; veelal wordt daarvoor de term "raad-van-state proof" gebruikt. Om daarvoor te zorgen worden steeds vaker specialisten zoals ecologen en juristen betrokken bij het besluitvormingsproces. Die focus op rechtszaken en de juridische kant van besluitvorming heeft een zelfversterkende werking.

Door de angst voor rechtszaken wordt meer tijd en middelen besteed aan de juridische aspecten, duurt het besluitvormingsproces langer, wordt het duurder en zijn besluitnemers terughoudender geworden met het geven van toestemming. Dat leidt uiteraard tot kritiek. Een hele reeks politici, belangenverenigingen en ondernemers klagen over het feit dat Nederland door de Habitatrictlijn “op slot gaat”. Dat discours wordt steeds dominant en versterkt ook weer de focus op de juridische kant van besluitvorming. Uiteindelijk heeft dit discours ook een belangrijke invloed op de herziening van het natuurbeleid. Wie echter verder kijkt, ziet dat het aantal rechtszaken inderdaad is toegenomen, maar ook dat de verantwoordelijke partijen snel geleerd hebben om aan de regels te voldoen. Slechts een klein aantal plannen of projecten worden op basis van de Natuurbeschermingswet in de rechtbank geannuleerd. Bij de meeste besluiten worden de juiste procedures gevolgd, voert men de benodigde onderzoeken uit en worden bevindingen zo geformuleerd dat het besluit de rechtelijke toetsing kan doorstaan.

Er ontstaat dus een verschil tussen de praktijk van werken en de wijze waarover daar in algemene zin over wordt gesproken. We zien in dit voorbeeld ook dat perspectieven op succes en falen uiteenlopen en over de tijd heen veranderen. In eerste instantie waren natuurbeschermers blij met de EU-regelgeving. Dankzij die regelgeving kwam er meer aandacht om natuur te beschermen. Andere partijen waren minder blij. Zij zagen het als bemoeizucht vanuit Brussel en vonden dat Nederland op slot ging. De groeiende kritiek leidde ook weer tot zorgen bij natuurbeschermers en verantwoordelijke politici. Een discours dat zich uiteindelijk vertaalde in nieuw natuurbeleid.

De reeks van ontwikkelingen uit dit voorbeeld zijn geen rechtstreeks gevolg van het beleid; laat staan van de intenties waarmee dat beleid ooit is vormgegeven. Het is een aaneenschakeling van gebeurtenissen, acties en reacties waarin discoursen, instituties en actoren in samenspel met elkaar veranderen. Dat samenspel speelt zich af op allerlei niveau, van Brussel en Den Haag tot aan de lokale politieke arena en concrete project. Op elk niveau zijn weer andere actoren betrokken, staan andere belangen op het spel en is het een andere logica die richting geeft aan de ontwikkeling van het proces.

Dit samenspel gaat door na het vaststellen van de Rijksnatuurvisie. De nieuwe manier van omgaan met natuur die in de Rijksnatuurvisie worden gepresenteerd, kunnen worden opgepikt in allerlei projecten en processen. Het zijn de actoren die betrokken zijn bij een specifiek proces die bepalen wat de Rijksnatuurvisie voor dat proces betekent en hoe het zich verhoudt tot andere zaken die een rol spelen.

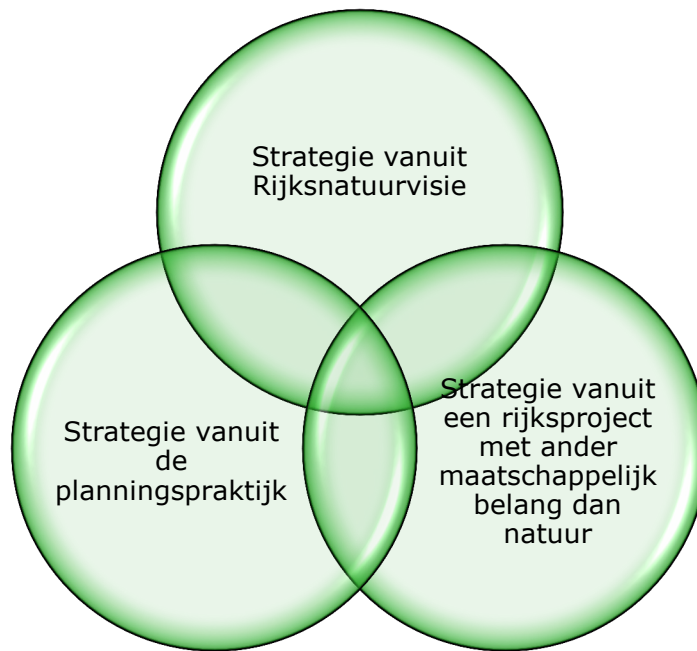
2.3.2 Contingentie en strategieën

Om conclusies te kunnen trekken over de ontwikkeling en effectiviteit van de sturingsstrategieën voor natuurinclusief werken, is het van belang om daarbij onderscheid te maken in:

- strategieën die vanuit het natuurdomein worden gehanteerd;
- strategieën die een rol spelen bij de implementatie van rijksprojecten vanuit andere maatschappelijke belangen;
- strategieën vanuit planningspraktijken.

Implementatie is daarbij een politiek proces, waarin partijen allerlei strategieën inzetten om eigen doelen en ambities te realiseren.

De strategieën beïnvloeden elkaar (figuur 1). Met het delen van verantwoordelijkheden ontstaan wederzijdse afhankelijkheden tussen ministeries. Met die wederzijdse afhankelijkheden is vaak ook sprake van een toename aan onzekerheden. Al doende ontwikkelen de betrokken partijen nieuwe strategieën om met die onzekerheden om te gaan. Het roept de vraag op met welke strategieën is gewerkt aan natuurinclusief plannen en hoe deze evolueren onder invloed van wederzijdse afhankelijkheden en de daarmee samenhangende onzekerheden. Strategieën kunnen zich dus ook in de tijd verder ontwikkelen, of gewoon ingewisseld worden voor andere strategieën als de praktijk daar om vraagt. Het probleem bij een analyse van strategieën is dat de planningspraktijken zich vaak anders ontwikkelen dan hoe het beleid in eerste instantie werd ingezet. Het doel van dit onderzoek is niet het vaststellen van de doorwerking van een statische papieren werkelijkheid, maar om te onderzoeken hoe de werkwijze om bepaalde projecten aan te pakken zich door de tijd heen ontwikkeld en op welke wijze invloeden van buitenaf, waaronder het gedachtengoed van de Rijksnatuurvisie, daarop van invloed zijn.



Figuur 1: Sturingsstrategieën bij de implementatie van nationale projecten

Strategieën en strategievorming zijn een belangrijke focus om naar de resultaten van natuurinclusieve planning te kijken. We vatten strategieën op als discursieve praktijken. Het is daarbij van belang om strategieën niet op voorhand te essentialiseren tot elementen van de beleidstheorie, maar ook na te gaan welke betekenissen tijdens de implementatie aan het beleid worden gegeven. Hier wordt in lijn met Luhmann (1995) gekozen om het concept strategie te definiëren en uit te werken in relatie tot onzekerheid en contingentie. Dit maakt het niet alleen mogelijk om het evolueren van strategieën te onderzoeken, maar ook de co-evolutie van strategieën in een ingewikkeld krachtenveld van zowel horizontale als verticale doorwerking. De reden om dit te doen is dat sprake is van het ontstaan van programma- en projectdiscoursen rond nationale projecten die kunnen worden opgevat als realiteitsconstructies in planpraktijken. Strategie en performativiteit zijn nauw verbonden. Daar waar bijvoorbeeld keuzes van het discours van de commissie Elverding (2008, sneller en beter) effect hebben op het palet aan mogelijkheden om natuurcombinaties te maken, is er sprake van performativiteit.

Het ministerie van EZ streeft synergie na vanuit concepten als 'natuurinclusief' en 'natuurcombinaties'. Daarmee lijkt het ministerie zich meer afhankelijk te maken van andere beleidsterreinen. Er ontstaan zo, in termen van paragraaf 2.3.3, wederzijdse afhankelijkheden. Met die wederzijdse afhankelijkheden is vaak ook sprake van een toename aan onzekerheden en een toename van beleidsinteractie-mogelijkheden, hier als contingentie in discursieve praktijken opgevat. Vaak worden er interactieve en operationele strategieën ingezet en toegepast in de praktijk om met contingentie en onzekerheden om te gaan. Volgens Luhmann (1995) is strategie nodig om met contingentie om te gaan.

Om het concept strategie beter te begrijpen kan teruggevallen worden op de systeemtheorie van Luhmann (1995) die veronderstelt dat er geen volledige openheid bestaat tussen een systeem (hier opgevat als een discursieve praktijk) en zijn omgeving. Dit houdt in dat de informatie van buitenaf geïnterpreteerd wordt vanuit de begrippenkaders en concepten die gebruikelijk zijn in betreffend discours. Informatie wordt daarmee gefilterd en gelabeld. Rijksprojecten op andere beleidsvelden zullen daarom niet direct reageren op informatie die vanuit de Rijksnatuurvisie van het ministerie van EZ komt. Eerst wordt binnen rijksprojecten op andere beleidsvelden een eigen interpretatie gemaakt van de Rijksnatuurvisie en de ideeën daaruit en wordt op basis daarvan al dan niet tot acties en strategieën over gegaan. De verschillende systemen hebben geen rechtstreekste toegang tot elkaars communicaties en interpretaties en weten dus ook niet tot welke acties en strategieën die zullen leiden.

We gaan eerst de aanwezige discoursen en hun onderlinge verhoudingen analyseren. We onderzoeken daarvoor welke interpretaties van natuurinclusief werken aanwezig zijn en hoe die zich verhouden tot andere discoursen die van belang zijn.

De discursieve dynamiek is onder meer het gevolg van de verhalen die betrokken actoren vertellen. Via die verhalen worden perspectieven, ideeën en meningen gedeeld. Als bepaalde verhalen veel gedeeld worden en worden overgenomen kan dat er toe leiden dat een bepaald discours dominant wordt en dat actoren gaan handelen naar dat discours. Een bepaald perspectief heeft om die manier een performatieve werking. Die werking is een gevolg van een performance: het op een specifieke manier delen van een bepaald verhaal. Performance wordt vaak gebruikt als metafoor voor theatrale opvoering. In de meer formele betekenis verwijst performance naar 'a framed event'. Schechner (2006: 38) noemt dit is-performance. In een zwakkere, meer informele betekenis verwijst performance naar de informele scenario's van het dagelijks leven, wat suggereert dat alledaagse praktijken performed zijn. Dit noemt Schechner (2006: 38) as-performance. Performance en performativiteit zijn niet hetzelfde.

Performativiteit is het verschijnsel dat een bepaald discours of een verhaal daarbinnen voor lief wordt genomen en als waarheid geaccepteerd (Butler, 1997; MacKenzie & Muniesa, 2007). Performativiteit verwijst naar de manieren waarop actoren hun handelen, hun activiteiten herordenen en reconstrueren zodanig dat ze binnen hun eigen referentiekader passen (Kuhn, 1962 in Pleijte *et al.*, 2011: 221). Vaak is het moeilijk voor een constellatie van actoren (netwerk) om zich aan zelf-referentiële probleemdefinities te onttrekken. Het vereist het vermogen om een ander perspectief in te kunnen nemen of om kennis te hanteren die vanuit de eigen constellatie als controversieel wordt ervaren. Wij verstaan onder performativiteit de realiteitseffecten van een discours op een ander communicatiesysteem, bijvoorbeeld een ander beleidsterrein. Performance kan daarbij een rol spelen, kan iets tot waarheid maken voor velen en bijdragen aan de acceptatie van het verhaal of de onderliggende criteria in uiteenlopende discoursen, maar niet elke performance heeft dat effect.

2.3.3 Afhankelijkheden

Het natuurbeleid ontwikkelt zich in een samenspel tussen discoursen, instituties en actoren. De richting van ontwikkelingen is niet willekeurig, maar wordt gestructureerd door verschillende sets van afhankelijkheden. In dit onderzoek onderscheiden we drie sets van afhankelijkheden die inzicht geven in de richting en impact van verandering:

1. *Padafhankelijkheden*: Hiermee doelen we breed gezegd op de doorwerking van keuzes uit het verleden, veelal vastgelegd in institutionele kaders. Maar ook bestaande discoursen, en de rol en positie van bepaalde actoren en organisaties zijn te zien als erfenissen uit het verleden die van invloed zijn op nieuwe ontwikkelingen.
2. *Wederzijdse afhankelijkheden*: Dit begrip duidt op de wijze waarop actoren en de keuzes die ze maken afhankelijk zijn van anderen.
3. *Doelafhankelijkheden*: De laatste set verwijst naar de aanwezigheid van gedeelde perspectieven op de toekomst, die van invloed zijn op de keuzes die nu gemaakt worden.

Deze begrippen zijn als volgt nader uit te werken.

1) *Padafhankelijkheden*

Dit begrip verwijst naar een nalatenschap of erfenis uit het verleden die van invloed is op de keuzes die gemaakt worden en die daarmee de ontwikkeling van een governance-pad beïnvloedt (Van Assche *et al.*, 2014; Van Assche *et al.*, 2011; North, 2005). Van padafhankelijkheid zijn verschillende definities aan te treffen in de wetenschappelijke literatuur. De gemeenschappelijke noemer is dat ze erop wijzen dat de geschiedenis er toe doet doordat keuzes in het verleden de opties in de besluitvorming beperken (Arthur, 1994; David, 1985; David, 2007; Liebowitz & Margolis, 1995; Mahoney, 2000; North 1990; North, 2005; Page, 2006; Pierson, 2000; Whitehead, 2002). Veelal wordt het begrip gebruikt om te verklaren waarom (gewenste) veranderingen niet tot stand komen. Daarbij is veel aandacht voor machtsstructuren en dominante actoren die belang hebben bij de status quo of voor gewoontegedrag dat maar moeilijk te veranderen is. Padafhankelijkheden moeten echter breder worden opgevat. Ze kunnen ook leiden tot verandering, bijvoorbeeld omdat steeds meer partijen zich afzetten tegen bepaald beleid. Padafhankelijkheid kan voorkomen in de aanwezigheid van

betrokken actoren en in formele en informele instituties. Denk bijvoorbeeld aan tradities en cultuur, maar ook aan de wijze waarop actoren omgaan met formele instituties. Een eerder ingeslagen weg heeft een sturende werking op het zoeken naar een bepaalde oplossing (Bekkers, 2007: 345). Op basis van eerdere gedragingen of strategieën worden bepaalde gedragingen en strategieën voortgezet. Op deze wijze wordt er een eigen beeld van de werkelijkheid gecreëerd. Betrokkenen kunnen zo gevangen worden van het door hen zelf gesponnen web van beslissingen. Voor de empirie is de vraag belangrijk of, en zo ja hoe padafhankelijkheid zich ontwikkelt bij (of tussen) de Rijksnatuurvisie, een nationaal project en een planningspraktijk.

2) *Wederzijdse afhankelijkheden*

Dit betreft allereerst wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren in een governance-proces. Ook de relaties tussen de verschillende instituties en tussen actoren en instituties worden door Van Assche *et al.* (2014: 30) onder het concept wederzijdse afhankelijkheden gedefinieerd. Wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren wordt in de meeste gevallen opgevat als afhankelijkheid tussen organisaties (waar individuen organisaties vertegenwoordigen) en die afhankelijkheden tussen organisaties zijn vaak niet transparant voor elkaar (Van Assche *et al.*, 2014: 31). Het kan bij wederzijdse afhankelijkheid gaan om vertrouwen in elkaar dat een beroep kan worden gedaan op elkaars hulpbronnen. Er is afhankelijkheid van elkaar omdat partijen over verschillende hulpbronnen beschikken als geld, grond, kennis of gezag. Overheden hebben bijvoorbeeld het gezag om toestemming voor een project te geven (vergunningen) of kunnen ontregelen (regelgeving aanpassen of experiment/pilotstatus toekennen). Doordat partijen hun hulpbronnen gecombineerd inzetten kan een gedeelde visie worden gerealiseerd. Dit wordt ook wel een win-win situatie genoemd.

Besluitvormingsprocessen worden ook beïnvloed door hiërarchische relaties tussen partijen, doordat partijen afhankelijk zijn van vergunningverlening of financiering door andere partijen en uiteraard ook door vertrouwensrelaties. In een situatie waarin partijen elkaar gemakkelijk kunnen vinden en baat hebben bij samenwerking en afstemming zal een project anders verlopen dan in een situatie waarin belangen uiteenlopen en partijen via allerlei procedures invloed proberen uit te oefenen op de besluiten van andere partijen. Wederzijdse afhankelijkheden hebben ook te maken met positie van bepaalde experts en de kennis die ze meebrengen. Sommige situaties zijn meer open voor nieuwe expertise dan andere.

3) *Doelafhankelijkheden*

Met deze term wordt de invloed van gedeelde visies, beelden of plannen voor de toekomst beschreven. Zo'n visie of toekomstbeeld speelt een rol bij de besluiten die actoren nemen. Het kan dienen om bepaalde besluiten te legitimeren en andere te ondermijnen. Voor de empirie is de vraag belangrijk hoe doelafhankelijkheid zich ontwikkelt tussen de Rijksnatuurvisie, een nationaal project en een planningspraktijk. Natuurinclusief werken kan bijvoorbeeld baat hebben bij een gedeeld perspectief en wellicht zelf verbeelding van wat natuurinclusief in een bepaalde sector kan inhouden. Zo'n perspectief wordt dan een referentiekader waar actoren naar kunnen verwijzen tijdens besluitvormingsprocessen.

2.3.4 Succes- en faalfactoren

Performance en performativiteit spelen een belangrijke rol bij het bepalen van succes en falen (Van Assche *et al.*, 2012). Traditioneel onderzoek naar succes- en faalfactoren heeft bij het benoemen van succes- en slaagfactoren vaak onvoldoende aandacht voor verschillen in tijdstippen, locaties, context en sterk persoonsgebonden factoren. Vaak ook gaat zo'n onderzoek voorbij aan het feit dat betrokken partijen een ander perspectief kunnen hebben op succes en falen. Voor de ene partij is er sprake van een succes als een project op tijd en binnen het budget wordt afgerond, voor de ander als er op een zorgvuldige manier wordt omgegaan met beschermde natuurwaarden. Daar komt nog bij dat de Rijksnatuurvisie geen meetbare doelen vermeld. Succes en falen kunnen daardoor niet aan een specifiek doel gekoppeld worden, maar hangen sterk samen met de invulling die een bepaalde partij geeft aan het begrip natuurinclusief. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, volstaat een doelevaluatie dan ook niet. Het vraagt meer inzicht in de contextspecifieke afwegingen die betrokken actoren maken en de wijze waarop die wordt beïnvloed door de belangen van de verschillende partijen, hun visie op natuurinclusief werken en de daarmee samenhangende perspectieven op succes en falen. Een reconstructie van de beleidstheorie achter de Rijksnatuurvisie of van een onderzoek

waarbij wordt gekeken of het gedachtegoed uit de Rijksnatuurvisie doorwerkt, zou wel mogelijk zijn, maar dat legt de nadruk weer te veel op de Rijksnatuurvisie en de opstellers ervan. Ons bezwaar hierbij is dat er met dergelijk onderzoek geen oog is voor verschillende werkelijkheidsconstructies en daarmee verschillen in logica's en verschillen in criteria om te duiden wat succes en wat falen is. Een ander bezwaar is dat dergelijke onderzoeken vooral oog hebben voor het uiteindelijk resultaat, terwijl wij ook het procesverloop zo goed mogelijk willen analyseren om te begrijpen hoe tot het resultaat is gekomen.

Ons onderzoek is gebaseerd op een sociaal-constructivistisch perspectief. Dat wil zeggen dat we geïnteresseerd zijn in de verschillende werkelijkheidsconstructies die naast elkaar bestaan. Zo'n werkelijkheidsconstructie wordt ook wel een discours genoemd: een samenhangend geheel van concepten waarmee betekenis wordt gegeven aan de werkelijkheid. Elk ministerie hanteert een eigen discours, maar afdelingen binnen het ministerie kunnen ook weer eigen discourses hanteren. Ook projectteams ontwikkelen een eigen discours. Al die verschillende discourses kunnen overlappen, elementen met elkaar delen en ze zullen elkaar over de tijd heen beïnvloeden. Ideeën, nieuwe concepten of perspectieven op succes en falen kunnen overgenomen worden, of juist leiden tot een eigen invulling of tegenreactie. De Rijksnatuurvisie en de verschillende nationale projecten zijn een weerslag van verschillende discourses. Met de Rijksnatuurvisie wordt getracht de discourses van de nationale projecten en de besluiten en handelingen die daaruit voortkomen te beïnvloeden. Daarbij is er geen sprake van lineaire doorwerkingen maar van co-evolutie. Discourses beïnvloeden elkaar wederzijds en ontwikkelen zich op basis van hun onderlinge interactie. Omdat synergie tussen de Rijksnatuurvisie en andere nationale projecten centraal staat, gebruiken we concepten van *Evolutionary Governance Theory* om succes- en faalfactoren te achterhalen.

Vanuit een sociaal-constructivistisch perspectief is de wijze waarop beleid als succesvol wordt voorgesteld relevant voor de implementatie van dit beleid (Mosse, 2005; Rap, 2006). *"Of beleid succesvol is of niet, wordt gedefinieerd binnen een discours, een denkbeeld dat wordt gedeeld door een netwerk van actoren en de daarmee samenhangende praktijken. Wat in het ene discours als succes wordt gezien, kan in een ander discours onopgemerkt blijven of als mislukking worden bestempeld"* (Beunen et al., 2011). Sommige beleidsdiscourses waarin het succes wordt benadrukt kunnen gaan domineren over discourses waarin de mislukking van beleid centraal staat en andersom (Foucault, 1982; 1994). Van simpel succes- en faalfactoren is daarmee dus geen sprake. Onze analyse richt zich op de verschillende verhalen waarin succes of falen wordt gedefinieerd rond de Rijksnatuurvisie en nationale projecten.

Dergelijke verhalen worden gekarakteriseerd door een specifieke discursieve constructie met een samenhangende verzameling van concepten, toegepaste criteria en belangrijke karakters en gebeurtenissen (Hajer, 2005; Sandercock, 2003). Een succes- of faalverhaal is onderdeel van een continu veranderende discursieve omgeving, waarin het verhaal wel of niet gerelateerd kan worden aan de criteria, concepten, karakters en gebeurtenissen van andere discourses (Beunen et al., 2011; Van Assche et al., 2012). De discursieve omgeving bepaalt daarmee het potentieel voor het toekennen van succes aan een bepaald beleid. Als een bepaald verhaal of een bepaalde interpretatie van gebeurtenissen door vele betrokkenen wordt gedeeld, zal deze interpretatie meer invloed hebben en ook steeds meer effect sorteren. Hoe meer partijen een bepaald perspectief delen, hoe 'steviger' en dominantier dit perspectief wordt en hoe moeilijker het wordt om een andere perspectief te presenteren.

Het toekennen van succes of falen leeft door in toekomstige acties en beslissingen. Het is een zelfversterkend mechanisme en zorgt voor een padafhankelijkheid (Van Assche et al., 2012). Belangrijk hierbij is de wijze waarop het succes- of faalverhaal gepresenteerd wordt. Daarbij komt het veelal aan op performance. Die hangt samen met onder meer het moment van presentatie, het genre, en de structuur en bewoording van de presentatie. Succes- of faalverhalen kunnen meervoudige doelen hebben. Ze worden gebruikt om mensen te overtuigen of in verwarring te brengen, om een bepaalde partij of een coalitie van partijen te versterken, om een bepaalde context als een onveranderlijk gegeven te presenteren of om andere verhalen en criteria van succes en falen uit te sluiten. Retoriek kan niet worden gereduceerd tot het gesproken of geschreven woord: *"Het is de opvoering (performance), in een specifieke context, waardoor andere actoren overtuigd worden. Opvoering is een strategie die retoriek toepast om verandering te bewerkstelligen. Herhaling van*

succes- of faalverhalen, de promotie van de onderliggende criteria, de opname in beleidsdiscoursen en het identificeren van potentiële bondgenoten vallen daaronder en zijn als objecten voor onze analyse relevant” (Beunen et al., 2011: 110).

Voor een goed inzicht in de verspreiding en effecten van verhalen van succes en falen rondom de Rijksnatuurvisie en de geselecteerde nationale projecten reconstrueren we de evolutie van zowel de communicaties als de aan het onderwerp gerelateerde praktijken. Daartoe verzamelen wij materiaal en analyseren dit vanuit verhalen waarin succes of falen wordt gedefinieerd, inclusief de achterliggende criteria. In het bijzonder richten wij ons daarbij op documentanalyse (beleidsdocumenten van het Rijk, de wijze waarop over de Rijksnatuurvisie en over een nationaal project wordt bericht in diverse media (landelijke kranten, tijdschriften, internetsites), discussies over natuur die in een nationaal project plaatsvinden en vooral gesprekken en interviews met betrokkenen bij de Rijksnatuurvisie en bij een nationaal project.

2.4 Uitleiding

Het proces van co-evolutie van een rijksinvestering en de Rijksnatuurvisie wordt dus bestudeerd met behulp van *Evolutionary Governance Theory*. Binnen dat kader zijn er enkele specifieke concepten uitgelicht die specifiek voor dit onderzoek gebruikt zullen worden. We gebruiken enkele combinaties van concepten die verschillende kanten van een vraagstuk kunnen laten belichten. Het gaat concreet om contingentie en strategieën, wederzijdse afhankelijkheden en succes- en faalfactoren.

3 Windenergie: ook groene groei voor natuur en landschap?

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft weer in hoeverre rijksorganisaties er in slagen om bij windmolens op land en zee ook natuur te realiseren. De ministeries die verantwoordelijk zijn voor het behalen van de windenergiedoelstelling zijn: het ministerie van I&M wat betreft de ruimtelijke inpassing van windenergie, en het ministerie van EZ voor het behalen van de landelijke energiedoelstellingen. Daarnaast is er veelvuldig overleg met het ministerie van Defensie over onder meer windenergie in combinatie met radar. Windmolens kunnen immers een stoorzender vormen voor militaire radarinstallaties. Bij de selectie van de casus windenergie was het uitgangspunt dat zowel de energiedoelstellingen als de natuurdoelstellingen een verantwoordelijkheid zijn van EZ. Vanwege dit gegeven van verschillende belangen onder 'één dak van een ministerie' is onze veronderstelling dat dit de combinatie van windenergie en natuur kan vergemakkelijken.

Van de hand van het ministerie van EZ is zowel de Rijksnatuurvisie als de Structuurvisies Wind op Land (WoL) (Ministerie van I&M en EZ, 2014a) en Wind op Zee (WoZ) (Ministerie van I&M en EZ, 2014b), wat op voorhand gesteld mogelijkheden zou kunnen bieden voor een combinatie van windmolens en natuur. Naast mogelijke wederzijdse beïnvloeding in rijksbeleidsvisies kunnen zich ook op meer operationeel niveau kansen voordoen die verzilverd worden met Groene Tafels of Green Deals. Ook zouden subsidievoorwaarden bij SDE+ bijvoorbeeld kunnen aanzetten tot natuurcombinaties. Of dit alles ook daadwerkelijk gebeurt, wordt in dit hoofdstuk nagegaan. Daarbij zal gekeken worden naar het beleid vanuit de directies van het ministerie van EZ, ofwel wat doen medewerkers vanuit de directie Natuur & Biodiversiteit om een natuurinclusief ontwerp van windmolens of natuurcombinaties te realiseren? Trachten deze medewerkers hun collega's te beïnvloeden van de directie Energie & Omgeving en/of vica versa?

Behalve op beleidsmakend ministerieel niveau richten wij ons in dit hoofdstuk ook op rijksuitvoeringsorganisaties en agentschappen van het Rijk, zoals de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl), Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer. Hun betrokkenheid bij windparken is als volgt. Om windparken te realiseren, verstrekt RVO.nl² een subsidie (SDE+), een vergunning, fysieke gegevens van de windgebieden en een aansluiting op het elektriciteitsnetwerk van TenneT. Om de aanleg van windparken te versnellen, heeft het Rijk windteams opgesteld. RVO.nl coördineert deze windteams. Een windteam bestaat uit adviseurs van RVO.nl en wordt waar nodig aangevuld met belangenorganisaties en experts. Daarnaast voert RVO.nl een monitor uit van gerealiseerde Wind op Land voor provincies. RVO.nl treedt ook namens het ministerie van EZ op als aanjager van het opzetten van een Social Lab voor de vraag hoe de Noordzee als energiebron kan worden ingezet. Bij bouw van turbines langs rijks(water)wegen zal Rijkswaterstaat controle houden op de voorschriften. Staatsbosbeheer geeft als beheerder van terreinen van de Rijksoverheid grond in gebruik voor de productie van windenergie.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst geven we een schets van de beleidscontext rond windenergie op land en zee. Naar onze mening is dit van belang om te kunnen bepalen of de energiedoelen ruimte bieden voor combinaties met natuur. We letten daarbij op de tijdsdruk om de energiedoelen te verwezenlijken en op de huidige en gewenste situatie omtrent realisatie van energiedoelen. Dit zal veelal bepalend zijn voor de benodigde inspanningen en kan mede verklarend

² De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken. De organisatie bestaat sinds 2014 en is ontstaan uit een fusie van Agentschap NL en Dienst Regelingen. Ook zijn er taken van de productschappen ondergebracht. RVO.nl voert opdrachten uit namens andere ministeries, waaronder de ministeries van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook werkt RVO.nl in opdracht van de Europese Unie. RVO.nl stelt dienstverlening aan de ondernemer centraal. Door slimme organisatie en digitale communicatie wil de rijksdienst zorgen voor een soepele en optimale dienstverlening.

zijn voor het al dan niet aangaan van natuurcombinaties (par. 3.2). Vervolgens geven we op hoofdlijnen het rijksbeleid voor Wind op Land (par. 3.3) en voor Wind op Zee (par. 3.4) weer. Daarmee wordt duidelijk hoe het Rijk de beleidsdoelstellingen voor windenergie wil realiseren en of het gedachtegoed omtrent natuurcombinaties in deze visies wordt meegenomen. Vervolgens wordt nagegaan of vanuit de verschillende directies van de ministeries van EZ en I&M op andere manieren dan de structuurvisies is geprobeerd om wind op land en wind op zee te combineren met natuur (par. 3.5). Hierna wordt aangegeven in hoeverre RVO.nl en Staatsbosbeheer zich inlaten met het combineren van wind op land en wind op zee met natuur (par. 3.6). Tot slot wordt gereflecteerd op - en conclusies getrokken omtrent - de stand van zaken rond windenergie op land en zee en de combinaties met natuur (par. 3.7).

3.2 Beleidsdoelen van het Rijk omtrent windenergie

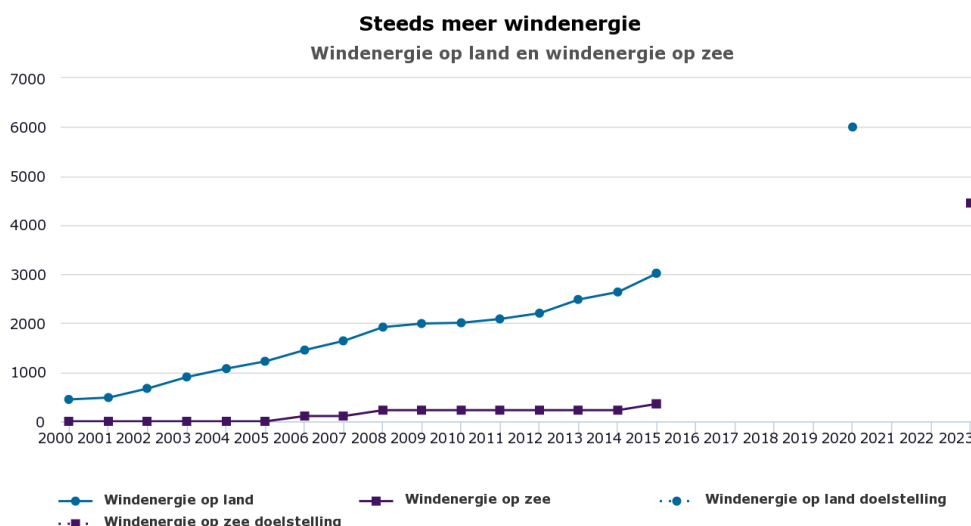
Urgente beleidsdoelen

Volgens de Europese richtlijn voor hernieuwbare energie moet duurzame energie in het jaar 2020 ten minste 20% van Europa's energieverbruik uitmaken. De Europese richtlijn voor hernieuwbare energie verplicht Nederland om in 2020 14% van het bruto eindverbruik in Nederland te produceren met hernieuwbare energiebronnen. Het regeerakkoord 'Bruggen slaan' (oktober 2012) van het kabinet Rutte II verhoogde de doelstelling voor duurzame energie naar 16% in 2023. Binnen het kader van het Energieakkoord (Sociaal Economische Raad, 2013) spannen overheid en marktpartijen zich in om deze doelstelling te halen. Windenergie is een belangrijke vorm van duurzame energie waarmee Nederland deze doelstelling kan halen.

Huidige en gewenste situatie

In maart 2014 stonden er 1783 windturbines op land in Nederland. Zij hebben een totaal vermogen van ongeveer 2500 megawatt. In 2020 moet dat 6000 megawatt zijn. De komende jaren moet er nog ongeveer 4000 megawatt worden bijgebouwd. Hierbij is rekening gehouden met het afbreken van oude windturbines³. Het Rijk en de provincies hebben afspraken gemaakt hoe zij deze doelstelling willen realiseren.

Figuur 2 geeft aan in hoeverre Nederland op koers ligt voor de doelstellingen voor windenergie op land en windenergie op zee. De figuur laat zien dat doelrealisatie haalbaar is. Wel vergt het nog de nodige inspanningen.



Figuur 2: Windenergie op Land en Windenergie op Zee. Bron: <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/inhoud/windenergie-op-zee>, geraadpleegd in augustus 2016.

³ <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-land/beleid/nationaal-beleid>

3.3 Rijksbeleid windenergie op land

In de Structuurvisie Windenergie op Land (Ministerie van I&M en EZ, 2014a), die het kabinet in maart 2014 heeft vastgesteld, wijst het kabinet elf gebieden aan die het meest geschikt zijn voor grote windmolenparken (minimaal 100 megawatt). In deze gebieden waait het relatief vaak en hard. Ook zijn de gebieden dunbevolkt. De gebieden zijn gekozen na overleg met de provincies. Provincies wijzen zelf plaatsen aan voor kleinere windparken met minder dan 100 megawatt. Door de Crisis- en herstelwet is voor windparken van 5 tot 100 megawatt de provinciale coördinatie-regeling door Gedeputeerde Staten wettelijk voorgeschreven. Daarnaast heeft de Crisis- en herstelwet zelf ook bepalingen die de realisatie van windparken vanaf 5 MW moet ondersteunen. Het kan zijn dat de gemeente moet meewerken aan windenergiebeleid dat door de provincie is opgelegd. De rijkscoördinatie-regeling biedt de Rijksoverheid de mogelijkheid om bij projecten van nationaal belang de besluitvorming rondom windenergieprojecten te coördineren. Deze coördinatie-regeling is voorgeschreven voor windparken vanaf 100 MW. Coördinatie-regelingen versnellen dus procedures.

3.4 Beleid windenergie op zee

Het Rijk zet niet alleen in op meer windenergie op land, maar ook op zee. Op de Noordzee komen daarom meer windmolens. De Rijksoverheid wijst in de Structuurvisie Windenergie op Zee (Ministerie van I&M en EZ, 2014b) gebieden aan waar windparken op zee worden gebouwd. Alleen binnen die gebieden is windenergie op zee mogelijk. Er is gekozen voor een beperkt aantal grote windparken. Dat is goedkoper en zo blijft er zo ruimte over voor andere gebruikers op de Noordzee, zoals de scheepvaart.

In 2015 werd 357 megawatt opgewekt door windmolens in zee. In het Energieakkoord voor duurzame groei (Sociaal Economische Raad, 2013) staat de afspraak om in 2023 voor minimaal 4.450 megawatt vermogen aan windmolens op zee te hebben staan. Die voorzien dan jaarlijks ongeveer 5 miljoen huishoudens van elektriciteit. Windmolens op zee leveren dan 3,1% van alle energie in Nederland in 2023. Op dit moment zijn er twee windparken op de Noordzee in aanbouw: Buitengaats en Zee-Energie (ook wel: de Geminiparken). Deze windparken komen ten noorden van de Waddeneilanden. Samen leveren ze 600 MW elektriciteit. De verwachting is dat beide windparken klaar zijn in juli 2017. Dan wekken de windparken in de Noordzee samen ongeveer 957 MW aan elektriciteit op. Ook wordt begonnen aan de bouw van het windpark Borssele. De bouw van dit windpark is naar verwachting in 2020 klaar. Het windpark voor de Zeeuwse kust levert dan ten minste 700 MW elektriciteit. Daarmee voorziet het 1 miljoen huishoudens van elektriciteit.

De aangewezen gebieden voor de kust van Zuid-Holland en Noord-Holland zijn iets te klein voor het hier te plaatsen vermogen. Daardoor is er extra ruimte nodig in aanvulling op de reeds aangewezen gebieden. In de Ontwerp-Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee Aanvulling gebied Hollandse Kust zijn twee extra stroken aangewezen. Dit om ervoor te zorgen dat de benodigde extra ruimte beschikbaar komt. Op 1 juli 2016 heeft de ministerraad ingestemd met de Ontwerp-Rijksstructuurvisie. Van 19 augustus tot en met 29 september 2016 kan via Platform Participatie en via Bureau Energieprojecten worden gereageerd op de Ontwerp-Rijksstructuurvisie en ontwerpbesluiten.

In de Structuurvisies Wind op Land (WoL) en Wind op Zee (WoZ), die ongeveer gelijktijdig zijn opgesteld met de Rijksnatuurvisie, wordt niet ingespeeld op het gedachtegoed omtrent natuurcombinaties.

3.5 Wind op land en zee & natuurcombinaties

Kavelbesluiten

Wind op zee is een maatschappelijk doel, maar het leidt ook tot wat natuurschade. Dat is niet de plus die het ministerie van EZ wil. Er is intensief samengewerkt om te kijken hoe er een goed kader kan worden ontwikkeld om de windparken te laten voldoen aan milieu- en natuurregels. Er is gekozen voor een systematiek om windparken geïntegreerd te vergunnen. Er komen zogenaamde kavelbesluiten.

De plus voor natuur bestaat uit het volgende. In de kavelbesluiten is een bepaling opgenomen dat er in het plan aandacht moet zijn voor natuurwaardeontwikkeling. Het is geen keiharde resultaatsverplichting. Het is wel een verplichting om in het plan aandacht te besteden aan natuurontwikkeling. Het ministerie van EZ staat nu aan de vooravond om te kijken met degene die de inschrijvingsprocedure hebben gewonnen, hoe zo'n voorschrift ingevuld kan worden. Volgens medewerkers van het ministerie van EZ werkt het niet door als zij van achter het bureau gaan verzinnen waar het aan moet voldoen. Daarom willen zij in contact treden met degene die het ontwerp gaat maken. Dat wordt nu vanuit het ministerie gedaan vanuit vragen: hoe zijn jullie van plan om aan deze voorwaarden invulling te gaan geven? Wat kunnen wij van jullie leren? Wat kunnen jullie aan ons hebben? Dat alles om het vertrouwen te hebben dat het een serieuze invulling is. Er staat niet dat 5% van het investeringsbudget aan natuur besteed moet worden. Het is open en samen te interpreteren. Er is een stap gezet. Omdat de sector naar duurzame energie streeft wil de sector ook naar een duurzaam imago gaan. Er is ook commentaar op windmolens: horizonvervuiling en slagschaduw en geluid. Als windmolenbedrijven kunnen laten zien dat ze echt onderdeel zijn van een duurzame toekomstige ontwikkeling is het ze waarschijnlijk ook wel wat waard.

Aanbestedingsregels

Vanuit het ministerie van EZ wordt aangegeven dat zij bij het streven naar een actieve plus voor natuur bij windenergie geïnspireerd zijn door de aanbestedingen die Rijkswaterstaat toepast in een aantal projecten om de beste maatschappelijke waarde te krijgen. Rijkswaterstaat heeft een zekere natuurinclusiviteit geadopteerd in hun aanbestedingsregels, in ieder geval in delen. Zij laten ook zien dat als je niet voorschrijft maar wel de voorwaarden stelt bij inschrijving, je dan wel de creativiteit krijgt. Die ook nog op kosten scherp kan offeren, maar een ander type ontwerp kan aanbieden waardoor dat eigenlijk geïntegreerd is. Dat model wordt aantrekkelijk gevonden binnen het directoraat-generaal Agro en Natuur van EZ. Tegelijk is er de Urgenda-rechtszaak geweest om haast te maken om de doelen van duurzame energie te realiseren. Dat biedt weinig ruimte om als ministerie de eigen werkprocedures ter discussie te stellen, een stap terug te zetten om even te kunnen nadenken hoe windenergie ook natuurinclusief kan zijn.

Dat zou vanuit de directie Natuur & Biodiversiteit van EZ worden gewenst. Omtrent windenergie doet het Rijk geen rechtstreekse investering, maar via SDE gaat er veel geld heen. Leidt het tot resultaat? De inschrijvingen zijn scherper dan verwacht. Dat is ook gecommuniceerd. Redenen om scherp in te schrijven zijn er als de risico's voor de inschrijvers gekend zijn. Het ministerie van EZ heeft een kader windenergie en cumulatie ontwikkeld. Het juist aan de voorkant integreren van de eisen van milieu en natuur in zo'n kavelbesluit en de vergunningverlening die de ondernemers krijgen en het gevoel hebben dat het een beheersbaar risico is waar je rekening mee moet houden maar waarbij je niet weer een hele procedure moet doorlopen waarbij je absoluut niet weet wat de uitkomst is, draagt er zeer waarschijnlijk aan bij dat inschrijvingen scherp zijn. Een medewerker van EZ hierover:

"Eigenlijk zou je het zo aan elkaar willen verbinden. Wees transparant over wat er van je verwacht wordt, dat is ook een plus en dan is er best een arrangement mogelijk waarbij het kosteneffectief tot stand kan komen."

Natuurinclusief op zee

Binnen het ministerie van EZ en binnen het directoraat-generaal Agro en Natuur/ directie Natuur & Biodiversiteit bestaat aandacht voor het concept natuurinclusief bouwen en zijn anderen ermee gevoed en wint het aan kracht. Het ministerie van EZ heeft ook aangezet om onderzoeken te laten doen over hard substraat. Wat zijn de potenties? Ook naar oogstbare producten, ook bij de collega's van visserij. Vanuit de directie Natuur & Biodiversiteit van EZ zitten ze erg op de lijn van duurzaam beheer van de Noordzee. Er is veel gebruik op de Noordzee. Er wordt gestreefd naar een stuk optimalisatie, inclusief het duurzaam produceren van vis of visproducten. Stel dat een windmolenpark een prachtige plek is om proteïnerijk zeewier te oogsten en dat in ruil daarvoor weer andere gebieden kunnen worden ontzien voor visserij is het winst voor natuur. Naar de Noordzee waren al onderzoeken gedaan: een gebrek aan harde substraten, mogelijkheden voor oesterbanken. Dat inspireert. Dat is vanuit het directoraat-generaal Agro en Natuur ook samen gedaan met de bouwwereld. Je ziet dat de energie-investeerdere soms misschien kritischer waren dan de ondernemers die zien wat er gebeurt in hun wateren.

Bij het ministerie van EZ loopt een traject dat 'samen in beleid' heet, om over de grenzen van beleid heen te kijken. Het ministerie zette dat programma speciaal op: De luiken gaan open naar binnen - naar elkaar - en naar buiten. Dat programma kan dus ook goed worden ingezet voor natuurinclusief werken. Vanuit dit kader is er in Katwijk met medewerkers van het directoraat-generaal Agro en Natuur (A&N), het directoraat-generaal Energie, Telecom en Mededinging en beleidsmedewerkers visserij nagegaan wat de opties waren voor windenergie. De Ngo's zijn hier ook actief op, bijvoorbeeld de Stichting Noordzee. De verbeeldingskracht omtrent mogelijkheden waren er, de mogelijkheden vanuit de institutionele kant waren beperkt. Daarom is men vanuit A&N er nu zo trots op dat ze er zo'n voorschrift indicator besluit in hebben gekregen bij aanbestedingen. Een medewerker van EZ:

"Zodra een windmoleneigenaar iemand moet gaan toelaten in wat hij als zijn windmolenpark is gaan zien, dan ben je te laat en in een moeilijke fase. Dan staat die installatie al daar. Alles is dan gedoe en risico. Er is risico, er moet een verzekering worden afgesloten voor aanvaringen etc. Misschien klinkt het groter dan ik waar kan maken, maar mijn beeld is dat wanneer je het kan integreren in die primaire bedrijfsvoering van die windmolenexploitant en dat begint bij het ontwerp van het windmolenpark, dan gaat dit meer hout snijden dan het te zoeken in extra verbeeldingskracht. Ook een goedgekeurd bestek klinkt veranderbaar, maar is het bijna niet meer. Als je er van een afstand tegenaan kijkt denk je: dan doe je het toch net wat anders. Hun werk is om in een bepaalde tijd dat werk te doen. Wind op zee is wel echt de grote mensenwereld: daar gaan enkele miljarden heen. Daar wordt niet gehobbied."

Het belang van directe contacten op de werkvloer

Volgens een medewerker van het Programmteam Tweede Natuur bij de directie Natuur & Biodiversiteit speelt bij het uitblijven van natuurcombinaties bij het EZ-beleid voor windenergie op land en zee geen rol dat het energiebeleid in een ander directoraat-generaal en directie wordt gemaakt. Hij is van mening dat de structuren er niet zoveel toe doen, maar vooral de persoonlijke contacten. Bij wind op zee of bij wind op land ligt het daarmee momenteel nog moeilijker dan bijvoorbeeld bij natuurinclusieve landbouw. Het ontbreken van de persoonlijke contacten komt onder meer doordat de medewerkers van de directie Natuur & Biodiversiteit (N&B) niet weten hoe zij zich mogen verhouden tot hun collega's van de directie Energie & Omgeving. Vanuit de directie N&B zouden middelen vrijgemaakt kunnen worden om de discussie over windenergie en natuurcombinaties verder aan te jagen. Dat gebeurt nu onvoldoende. De directie N&B vraagt zich af of zij zich wel met energie als thema mogen inlaten. Krijgen zij hier ruimte voor? Vervolgens is de vraag hoe zij zich zouden kunnen mengen. De medewerkers van de directie N&B ervaren dat zij meer ruimte hebben gekregen bij het thema landbouw dan bij energie.

Een tweede reden dat de contacten tussen de directie N&B en de directie Energie & Omgeving nog niet willen vloten is omdat het energiedebat nog gedomineerd wordt door andere zaken. De hele energiemarkt is nog in ontwikkeling, de energietechnologieën met al hun weerstanden. In het huidige energiebeleid wordt vooral vanuit windenergie als energiebron vertrokken. Een medewerker van de directie N&B zou het als een teken van vooruitgang zien als de vraag wordt: kunnen we meer alternatieve energie-bronnen rond natuurgebieden neerzetten, waar moeten die technologieën dan aan voldoen? Bij zo'n vraag wordt een veel groter beroep gedaan op de verbeeldingskracht.

De Rijksoverheid stimuleert bedrijven om te investeren in duurzame energie, zoals windenergie op zee. Bijvoorbeeld met de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+-regeling). Dit is een subsidie voor de productie van duurzame energie. Vanuit de voorwaarden van deze regeling wordt niet aangezet tot natuurcombinaties.

Initiële stimuleringsacties

Het is overigens niet zo dat er helemaal niets is gebeurd omtrent natuurcombinaties en wind op land of zee. Naast de bijeenkomst in Katwijk is in november 2014 in opdracht van het ministerie van EZ door Ponderaconsult en H+N+S landschapsarchitecten een werksessie georganiseerd 'Natuurcombinaties Wind op Zee.' Opvallend daarbij is dat niemand vanuit de directie Energie & Omgeving van EZ aanwezig was bij deze werksessie. Van deze werksessie is een inspirerend verslag gemaakt hoe natuurcombinaties bij wind op zee mogelijk zijn op regionaal schaalniveau, op windparkniveau en windturbijneniveau (De Sain *et al.*, 2014). Na deze werksessie lijkt het gedachtegoed niet verder opgepakt of in praktijk gebracht.

Bij natuur en windenergie op zee liggen de natuurcombinaties meer voor de hand dan bij windenergie op land. Dit heeft ook te maken met het feit dat wind op zee een positief effect op de natuur kan hebben. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van natuur op de harde substraten: de palen die in zee staan en windparken die bescherming bieden aan vissoorten en vogels omdat er geen vaarbewegingen mogelijk zijn in windparken op zee. Natuurorganisaties juichen vaak windparken op zee toe omdat er een nieuwe scheiding ontstaat waar natuur van profiteert omdat er bijvoorbeeld geen vaarbewegingen en visserij meer mogelijk is. In die zin verdient wind op zee volgens een medewerker van de directie N&B meer aandacht vanuit zijn directie. Bij wind op land is een meerwaarde blijkbaar lastiger te vinden en is er vooral aandacht voor de negatieve invloed van windmolens op natuur en landschap. Windmolens op land leiden er niet toe dat het omliggende gebied tot natuurgebied verwordt en de palen bieden nauwelijks mogelijkheden voor fauna. Bij wind op land lijken de verbindingen voor natuurcombinaties daarmee sowieso moeilijk te maken. Wel zijn er mogelijkheden om windenergie op land te koppelen aan het plaatsen op natuurterreinen vanwege het 'verdienmodel' als indirecte manier van winst om natuur te beheren.

Natuurinclusief op land

Dat natuurinclusief ook mogelijk is voor wind op land bewijst een overeenkomst in Vlaanderen (Dirckx, 2016). De wieken van de windmolens zullen stilgelegd worden wanneer het risico op aanvaringen met vleermuizen te groot is. Dat zijn Natuurpunt, burgercoöperatie Energent en windmolenexploitanten EDF Luminus en Eneco overeengekomen voor een windmolenproject in Melle. Zo daalt het aantal slachtoffers terwijl de productie van groene energie de nodige kansen krijgt. In Vlaanderen heeft de wetgever nooit bepaald wat windmolenbouwers precies moeten doen om die schade te vermijden. Resultaat: protest door natuurbeschermers bij de bouw van nieuwe molens en onzekerheid bij windmolenuitbaters doordat dikwijls lange procedures dreigen. Om daar een einde aan te maken hebben Natuurpunt, Energent en Eneco samen een plan opgesteld dat vleermuizen en windmolens kan verzoenen. De lokale Vleermuizenwerkgroep Boven-Schelde bracht de bal aan het rollen. Zo zullen windmolens in periodes waarin het risico op aanvaringen erg hoog is (bij nachten die warm, droog en windstil zijn) tijdelijk uitgeschakeld worden, en wordt een automatische batdetector aangebracht op de molen, zodat er realtime-informatie is over de nabijheid van vleermuizen. Op die manier kan de kans op aanvaringen verfijnder vermeden worden én zullen de windmolens minder productie verliezen. Voor de vleermuizen kan het een wereld van verschil betekenen: dat blijkt uit resultaten in Wallonië en de Verenigde Staten, waar sommige van die maatregelen nu al standaard genomen worden. Dit voorbeeld zou ook in Nederland kunnen worden overgenomen.

Dit is vanuit het directoraat-generaal Agro en Natuur van EZ als randvoorwaarde beoordeeld en niet als een plus en dat kan op zee ook. Bij Wind op Land loopt de uitbreiding van windmolenparken tegen grenzen aan. Dat zal op zee straks ook zijn. Het begrip cumulatief wint aan waarde. Alle windmolenparken moeten een Natuurbeschermingswetvergunning krijgen. Bij één windmolenpark loopt de instandhoudingsdoelstelling geen gevaar. Bij 30 windmolenparken moeten de negatieve effecten voor natuur worden opgeteld. Worden die paar vogels per windmolenpark niet een keer te veel? Die discussie gaat komen. Dat is geen natuurinclusieve benadering. Het is de ondergrens, de randvoorwaarde: wat mag er om binnen de regelgeving te blijven? Bij Wind op Land wordt de plus gezocht in het verdienmodel om met het geld elders natuur te ontwikkelen of beheren. Daar is veel om te doen. De plus is daar echt ingewikkeld. Daar speelt ook beleving een rol. Er zijn stukken natuur waarbij windmolens niet erg zijn, omdat ze bijvoorbeeld tussen de bomen staan. In de belevingskant loop je tegen een hindernis aan: "zijn jullie nu helemaal bedonderd. Nu hebben we een stuk natuur en dan gaan jullie windmolens zetten." Overigens kunnen de meeste habitats en soorten prima samen met wind. Alleen vogels en vleermuizen hebben er last van. Zoogdieren niet. Als het zeker is en stabiel dan kan de natuur er prima mee uit de voeten. Er worden overigens (nog) geen microklimaten gecreëerd bij windmolenparken op land zoals soms bij infrastructuurwerken of bij gebouwen wordt gerealiseerd.

Bij snelwegen is overigens wel sprake van mitigatie en compensatie en bij windmolenparken niet. Waarom niet? Het is toch logisch dat een regio daar ook voor wordt gecompenseerd? Leg bijvoorbeeld een bosgebied aan om het acceptabel te maken. Als je serieus als Rijk die kant op wil dan hoort dat er toch eigenlijk bij? Dit roept de vraag op of mitigatie/compensatie in dit geval gewoon als natuurinclusief gezien moet worden, omdat het niet wettelijk geborgd is en derhalve slechts kan voortvloeien uit een politieke of beleidsmatige keuze.

3.6 Wind op land, gebiedsontwikkeling en natuur

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) maken op hun website over windenergie een koppeling met gebiedsontwikkeling. Na de financiële crisis van 2008 lijkt de tijd waarin gebieden werden ontwikkeld door grote geldstromen van buiten voorbij. De RVO.nl hierover:

*"Projecten stagneren en de samenwerking tussen overheid en marktpartijen staat onder druk. Er zijn nieuwe coalities en financiële arrangementen nodig om een gebied te kunnen ontwikkelen, bijvoorbeeld door een autonome geldstroom in het gebied te creëren en proberen zoveel mogelijk geldstromen binnen het gebied te houden. Windenergie kan hiervoor zorgen met nieuwe financiële arrangementen en nieuwe coalities tussen publiek, privaat en particulier. Vanuit de waarden van gebieden naar nieuwe verdienmodellen die de gebieden duurzaam in beweging brengen en houden. Windenergie kan het startpunt zijn van een gebiedsontwikkeling. Windenergie kan een schakel tot stand brengen tussen gebiedsontwikkeling, onderling verbonden mensen en door hen geproduceerde producten en diensten. Dit komt vervolgens ten goede aan de gebiedskwaliteit. Windenergie meenemen in bredere context in gebiedsontwikkeling met als resultaat een bijdrage aan de gebiedskwaliteit waaronder natuur, kan een heel nieuwe inzicht geven in de afweging wel of geen windmolens in het landschap."*⁴

Gemeenten kunnen besluiten om zelf gemeentelijke grond uit te geven voor het realiseren van windprojecten. Met de uitgifte van gemeentelijke grond voor windmolens heeft een gemeente een bedoeling. Lang was dat het streven om de uitstoot van CO₂ te verminderen in het kader van het beleid om op termijn klimaatneutraal te worden. Daar komen in rap tempo andere beleidsdoelstellingen bij, zoals het stimuleren van de lokale economie en het helpen zorgen dat de koopkracht van bewoners niet achteruit gaat door de hoge energieprijzen. Dit maakt zomaar grond uitgeven voor gemeenten lastig, omdat de gemeente eisen wil stellen aan de wijze van exploitatie van de windmolen die daar op komt. Die windmolen moet niet enkel geld opleveren voor de eigenaar van de molen, maar ook voor de welvaart van de gemeente en de gemeenschap. Hoe doe je dat als gemeente? Doe je dat alleen of zoek je een partner om de nodige kennis, de financiering en het beheer van een exploitatiebedrijf te organiseren? Meestal zal de gemeente het partnerschap moeten aanbesteden. RVO.nl heeft voor gemeenten een handleiding Aanbesteding door gemeenten van windmolens gemaakt, waarmee gemeenten een handvat krijgen hoe ze dat het beste kunnen aanpakken.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland geeft op haar website aan dat

*"door goede voorbeelden uit het buitenland men is gaan nadenken over het plaatsen van windmolens op land van andere grondbezitters, bijvoorbeeld van bos- en natuurgebieden. In onder meer Zweden, Duitsland en Ierland zijn al diverse windturbines in bosgebieden geplaatst. Uit onderzoek blijkt dat natuur, landbouw, landschap en economie goed samengaan en kunnen profiteren van windenergie. Moderne windturbines zijn zo hoog, dat ze ruimschoots boven de hoogste bomen uitsteken. Tegelijkertijd is de impact op het landschap in bosgebieden minder groot dan bij plaatsing in open gebieden. Belangrijk is wel om onderzoek te doen naar de mogelijke aanwezigheid van vogels en vleermuizen. Voor bos- en natuureigenaren kunnen windturbines een extra bron van inkomsten vormen. Zij verdienen aan de (gesubsidieerde) productie en verkoop van duurzame energie, of door de verhuur van de grond aan een energieproducent."*⁵

Staatsbosbeheer (SBB) levert als beheerder van terreinen van de overheid een bijdrage aan de realisatie van de doelen in het Energieakkoord. Dit doen ze onder meer door de productie van windenergie te bevorderen in een aantal – zorgvuldig gekozen – terreinen. SBB zal zelf geen windparken bouwen of beheren, maar ze geeft daarvoor wel grond in gebruik. Wel banen ze de weg voor windprojecten van andere partijen, daarmee helpt SBB de doelen binnen het nationale Energieakkoord te realiseren. Het ondersteunen van windenergieprojecten doet SBB in eerste plaats

⁴ <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-land/ruimtelijke-ontwikkeling/gebiedsontwikkeling>

⁵ <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-land/ruimtelijke-ontwikkeling/bos-en-natuur>

door geschikte locaties voor windmolens te vinden in de terreinen die ze beheren. Staatsbosbeheer is hierin ambitieus: men zoekt naar ruimte voor 170 windmolens (500 megawatt). SBB schat dus in dat hun terreinen op termijn ruimte kunnen bieden aan circa 170 windmolens van 3 MW. Voor 2012 zijn er in totaal 14 molens gebouwd op grond van Staatsbosbeheer: 7 in Brabant, 5 in Flevoland en 2 in Drenthe. Van 2012 tot november 2015 analyseerde SBB welke Staatsbosbeheergebieden geschikt zijn voor windenergie. In deze periode sloten ze vier contracten: één in Groningen (vermoedelijk één molen), één in Brabant (vermoedelijk één molen), één in Noord-Holland (vermoedelijk vier molens) en één in Gelderland (vermoedelijk drie tot vier molens). Daarnaast identificeerde SBB in deze periode ongeveer 25 kansrijke locaties in acht provincies; deze locaties bevinden zich nu in verschillende fasen van ontwikkeling.

Tot 2012 was het beleid van Staatsbosbeheer 'nee, tenzij'. Dat betekende dat SBB alleen in uitzonderlijke gevallen meewerkte aan de bouw van windmolens. Sinds 2012 voeren ze een 'ja, mits'-beleid. Staatsbosbeheer overweegt het plaatsen van windmolens uitsluitend in terreinen waar het kan. Het landschap en de natuur (ecologie) zijn daarbij altijd sturend. Onderzoek naar eventuele gevolgen van windmolens voor de natuur, onder meer voor vogels en vleermuizen, is een vast onderdeel van hun planvorming. En ze houden uiteraard rekening met andere effecten van windmolens, zoals geluid. Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is overigens niet uitgesloten, want ook binnen het NNN bevinden zich plekken waar windmolens de natuur vrijwel geen schade toebrengen.

Soms sluit Staatsbosbeheer aan bij initiatieven van anderen voor de ontwikkeling van een windpark, in andere gevallen neemt SSB zelf het initiatief en gaan dan in gesprek met overheden en omgeving. Eventueel laat SBB zelf onderzoeken uitvoeren of vragen ze een omgevingsvergunning aan. Bij voorkeur werkt SBB samen met/in zogenaamde windgroepen of -coöperaties. Bij de keuze van de locaties houdt SBB rekening met Vogelrichtlijngebieden en met vleermuispopulaties. Bovendien vindt Staatsbosbeheer kleinschalige cultuurlandschappen ongeschikt voor windmolens.

De opbrengst van windenergie wil Staatsbosbeheer gebruiken om natuurgebieden te beheren en om recreatievoorzieningen te realiseren. Interessante vraag hierbij is of het alleen gaat om inkomen of dat er ook wordt gekeken naar verbetering van natuur als er toch windmolens geplaatst worden? Is het natuurinclusief of moleninclusieve natuur?

3.7 Reflectie en conclusies

In deze slotparagraaf gaan we in op de volgende vragen: Wat is er gebeurd en niet gebeurd? Was het allemaal wel duidelijk wat er moest gebeuren? In hoeverre is sprake van natuurinclusief werken? Is duidelijk hoe natuurinclusief kan worden geïnterpreteerd? Het vergroten van het aandeel duurzame energie is een van de grote uitdagingen waar Nederland voor staat. Windenergie, zowel op land als zee, speelt daarin een grote rol. In de discussies over hoe deze uitdagingen kan worden opgepakt is tot nog toe relatief weinig aandacht voor het creëren van natuurwaarden. Wel groeit die aandacht.

De beperkte aandacht heeft voor een belangrijk deel te maken met de urgentie van het energievraagstuk. De Europese richtlijn voor hernieuwbare energie verplicht Nederland om in 2020 14% van het bruto eindverbruik in Nederland te produceren met hernieuwbare energiebronnen. De tijdsdruk om deze termijn te halen, lijkt er voor te zorgen dat de verantwoordelijke minister van Economische Zaken en de ambtenaren bij het directoraat-generaal Energie, Telecom en Mededinging (ETM) weinig aandacht hebben voor het idee om bij de uitbreiding van windenergie ook natuurcombinaties te realiseren. Geconcludeerd kan worden dat de druk vanuit de Europese regels daarmee zo hoog is dat windmolens een doel op zich zijn geworden waarbij combinaties met natuur als vertragend zullen worden aangemerkt. Wat nu voorop staat in de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) is het aantal kilojoules per euro. Vooralsnog lijkt het erop dat vanuit de ambtenarij (ETM) wordt getracht deze werkwijze zo lang mogelijk te handhaven. De beleidsmedewerkers van enerzijds het directoraat-generaal Agro en Natuur en anderzijds het directoraat-generaal ETM weten elkaar nog niet op de werkvloer te vinden. Zij zijn onzeker of zij het politieke en bestuurlijke mandaat genieten om die contacten op te bouwen en te onderhouden.

In de Structuurvisies Wind op Land (WoL) en Wind op Zee (WoZ), die ongeveer gelijktijdig zijn opgesteld met de Rijksnatuurvisie, wordt geen link gemaakt met het rijksnatuurbeleid. Op beleidsniveau is daarmee geen sprake van strategische beïnvloeding via deze rijksvisies. Wat vooral opvalt is dat het energiedebat wordt gedomineerd door andere zaken. De hele energiemarkt is nog sterk in ontwikkeling, energietechnologieën staan ter discussie en concrete plannen om windmolenparken te realiseren, ondervinden de nodige weerstand.

Bij Wind op Zee is in de kavelbesluiten een bepaling opgenomen dat er in het plan aandacht moet zijn voor natuurwaardeontwikkeling. Bij Wind op Zee wordt natuur dadelijk daarmee meegenomen bij de aanbestedingsregels. Natuur zou eigenlijk nog een stap eerder in het proces aandacht kunnen krijgen: al bij de locatiekeuze voor windparken. Daarnaast zou de vraag anders kunnen zijn: welke vormen van energiewinning laten zich goed combineren met natuurbescherming en natuurontwikkeling?

Van tactische beïnvloeding waarbij bijvoorbeeld de directie Natuur & Biodiversiteit en de directie Energie & Omgeving voorwaarden voor natuurcombinaties opnemen bij het al dan niet verstrekken van SDE+ subsidie lijkt weinig sprake. Er is bijvoorbeeld geen budget vrij gemaakt om natuurcombinaties bij windenergie te bevorderen.

Er zijn bij het ministerie van EZ twee initiële stimuleringsacties geweest: tijdens twee bijeenkomsten zijn ideeën uitgewisseld over natuurontwikkeling en windenergie met beleidsmedewerkers van verschillende dossiers en met andere betrokkenen. Deze werksessies hebben qua karakter veel wel van een 'Groene Tafel', een beleidsinstrument dat de directie Natuur & Biodiversiteit van EZ bij tal van andere sectoren voor natuurcombinaties succesvol inzette. Doel van een Groene Tafel is om elkaar te inspireren voor de benodigde vernieuwingen en nieuwe wegen te vinden om samen verantwoordelijkheid te nemen voor de natuur. Aan de werksessies voor 'Natuurcombinaties Wind op Zee' is vanuit EZ weinig ruchtbaarheid gegeven. Ook hebben de werksessies er niet toe geleid dat er blijvend nieuwe coalities zijn ontstaan of dat er een Green Deal is geformuleerd omtrent windenergie en natuurcombinaties.

Wind op Zee kan leiden tot winst voor natuur: harde substraten, windmolenparken als extra gebieden waar geen visserij of vaarbewegingen zijn. Bij Wind op Land wordt de plus voor natuur nauwelijks gezien, behalve in het creëren van microklimaten. Bij Wind op Land wordt de plus gezocht in het verdienmodel: windmolens toestaan in natuurgebieden en met het geld onderhoud en beheer voor natuur voeren. Bij Wind op Land bestaan geen mitigatie en compensatie vereisten. Bij Wind op Zee of Wind op Land is sprake van een nog relatief jong beleidsterrein ten opzichte van bijvoorbeeld wegen. Institutioneel moeten de regels zich nog zetten om in wettelijke afspraken meer voor natuur te betekenen. Vanuit de Tweede Kamer zijn wel vragen gesteld over medegebruik bij windmolenparken. Die vragen hadden betrekking op onderwerpen zoals doorvaart en aquacultuur, functies die zowel positieve als negatieve effecten kunnen hebben op natuur.

Op windenergie in natuurgebieden heeft lange tijd een taboe bestaan. Staatsbosbeheer heeft laten weten dat het windmolens in Natura 2000-gebieden niet uitsluit en op eigen terreinen potentiële plaatsingsruimte voor windmolens aanbiedt. Staatsbosbeheer is naar natuurcombinaties gaan zoeken om het natuurbeheer betaalbaar te houden en omdat zij voorstander zijn van windenergie als de winst daarvan niet bij bedrijven terecht komt. Staatsbosbeheer verlangt dat de financiën van windenergie zo worden aangewend dat natuur en landschap er uiteindelijk beter van worden. Windenergie kan zo bijdragen aan het 'verdienmodel' voor natuur en een middel zijn om het beheer van natuur te kunnen bekostigen.

De urgentie om op korte termijn voldoende nieuwe windmolenparken te realiseren en de maatschappelijke discussies die dat oplevert, creëert een sterke padafhankelijkheid die er toe leidt dat er in de discussies en in de projecten weinig tijd en aandacht is om natuurcombinaties te realiseren. Vanuit het Rijk worden zware instrumenten ingezet, zoals de Crisis- en herstelwet en de rijkscoördinatie-regeling, om windenergie zo snel mogelijk te kunnen verwezenlijken. Dit betekent overigens niet automatisch dat dit dan tot minder aandacht voor natuur leidt, maar in de praktijk is dit wel het geval. Waarom zou je de energieopgave nog 'verzwaren' met een natuuropgave als dit niet is vereist?! Regelgeving, budgettering en andere beleidsinstrumenten om aan te zetten tot

natuurcombinaties bij windenergie ontbreken. Als gevolg hiervan is er weinig kruisbestuiving tussen de Rijksnatuurvisie en de programma's en projecten op het gebied van windenergie. Zowel inhoudelijk als organisatorisch zijn er weinig koppelingen tussen de dossiers natuur en windenergie.

De wettelijke verplichtingen waar tijdens de vergunningverlening voor windmolenparken aandacht aan moet worden besteed, bieden blijkbaar te weinig aanknopingspunten om op een andere manier over de ontwikkeling van windenergieparken na te denken. Deze verplichtingen spelen vooral een rol bij het selecteren van geschikte locaties, maar zetten niet aan tot locaties die het meest potentie bieden voor natuur. Het natuurinclusief werken komt wellicht ook lastig van de grond omdat goede of inspirerende voorbeelden grotendeels ontbreken. De bevindingen uit de gehouden ontwerpessie hadden dat kunnen zijn, maar die zijn vooralsnog niet opgepikt in het energiebeleid.

Vanuit het rijksbeleid wordt voor hernieuwbare energie vooral ingezet om meer windenergie te realiseren. Een meer open benadering zou geweest zijn om te vertrekken vanuit de vraagstelling of er meer alternatieve hernieuwbare energiebronnen rond natuurgebieden zijn neer te zetten en waar die technologieën dan aan dienen te voldoen.

Bij Wind op Zee en Wind op Land is natuur nog niet sterk geïnstitutionaliseerd (geen positieve doelafhankelijkheid vanuit het verleden zoals bij natuur en water of bij agrarisch natuur beheer al bestond). Dat wordt nu wel ontwikkeld maar deze ontwikkelingen blijven padafhankelijk van de afgesproken EU-doelen voor duurzame energie. Het was niet van begin af aan duidelijk wat er moest gebeuren om natuurinclusief te werken. In die zin is sprake van een co-evolutionair perspectief waarin het natuur-inclusief werken groeiende is. Er kunnen nog een aantal stappen worden gemaakt die het meer natuurinclusief kunnen maken:

- met name de locatiekeuze voor windparken en de energiekeuze bij natuur; en
- de eis van mitigatie en compensatie bij aanleg van windparken invoeren.

Procesmatig kan vooral ingezet worden op een breder mandaat vanuit de politiek om tot natuur-inclusieve windenergie te komen opdat de ambtenarij en de daarbij behorende regels en beleid ook die verbreding gaan tonen. Naast de inspanningen vanuit EZ heeft ook Rijkswaterstaat mogelijkheden om de projecten te beïnvloeden omdat het bij Wind op Zee vaak om de grote rijkswateren gaat en Rijkswaterstaat de vergunningverlening en handhaving doet.

Bij windenergie speelt de discussie dat er niks geregeld is qua mitigatie en compensatie. En dan is alles, op het wegnemen van negatieve effecten na, qua natuur ineens bovenwettelijk. Het laat ook weer zien dat het mensenwerk is, want als de contacten er niet zijn, gebeurt er niks.

4 Natuurinclusieve landbouw

4.1 Inleiding

In Friesland spreekt men van landschapspijn⁶: het Friese gladgeschaafde, drooggepompte en de slootjes dichtgegooid, boerenland. Alles is gericht op de maximale productie van eiwitrijk gras. Volgens sommige biologen is wat er overblijft een groene woestijn: zonder bloemen, kruiden, insecten en vogels. Journalist Jantien de Boer beschreef haar verdriet in een artikel in de Leeuwarder Courant⁷. Ze schreef dat ze last had van landschapspijn. "*Dat betekent voor mij een soort zeurend gevoel in je borst als je naar buiten gaat, als je door het land fietst. Een soort weemoed, maar dan scherper.*" De Boer bleek dat gevoel niet als enige te hebben, er werd massaal gereageerd op het stuk. Landschapspijn doet zich niet alleen voor in Friesland. In heel Nederland is er bijvoorbeeld een dramatisch verlies van weidevogels.

Dit hoofdstuk geeft weer in hoeverre rijksorganisaties er in hun beleid in slagen om landbouw te combineren met natuur, ook wel geduid met de term 'natuurinclusieve landbouw'. Vanuit het Rijk zijn daar verschillende organisaties betrokken. Het ministerie van EZ is betrokken als eerst verantwoordelijke voor het landbouwbeleid en het natuurbeleid. Deze verschillende beleidsdossiers vallen onder één directoraat-generaal, te weten Agro & Natuur. Vanwege dit gegeven van verschillende belangen onder 'één dak van een afdeling van een ministerie' zou verondersteld kunnen worden dat dit de combinatie van landbouw en natuur kan vergemakkelijken. Of dit van invloed is op landbouw en natuurcombinaties wordt in dit hoofdstuk nagegaan.

Van de hand van het ministerie van EZ is zowel de Rijksnatuurvisie als de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal, de Voedselagenda (samen met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)) en ook het kabinetsbrede programma Circulaire Economie wat op voorhand gesteld mogelijkheden zou kunnen bieden voor een combinatie van landbouw en natuur. In de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal staat het nastreven van een landbouw met behoud of zelfs versterking van biodiversiteit centraal. Een ander ministerie dat de beleidsdossiers van landbouw en natuur raakt is het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Vanuit de Meststoffenwet en de Gewasbeschermingswet zijn er milieuaspecten die landbouwproductie en natuur beïnvloeden.

Naast beide ministeries zijn ook RVO.nl en Staatsbosbeheer (SBB) van belang. Zo kan SBB een rol vervullen om natuurinclusieve landbouw te verwezenlijken. Via gebiedsontwikkeling of plattelandsontwikkeling kunnen medewerkers van SBB aansturen op een gebiedsvisie of op projecten die aanzetten tot natuurinclusieve landbouw. Veel belangrijker nog is dat SBB circa 50.000 ha landbouwgrond in bezit heeft waarbij circa 4000 pachters worden ingeschakeld. Staatsbosbeheer zet er op in om de natuurinclusieve landbouw forser aan te zetten door per 2021 alleen nog landbouwgrond te verpachten aan agrariërs die een certificaat hebben, als garantie dat zij de kennis en vaardigheden hebben om de natuur op pachtgronden te beheren.

Opbouw van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst volgt een paragraaf over verschillende interpretaties en definities van natuurinclusieve landbouw (par. 4.2). Vervolgens geven we een schets van de beleidscontext rond landbouw en natuur. Naar onze mening is dit van belang om te kunnen bepalen of de mondiale, Europese en nationale biodiversiteitsdoelen de landbouw aanzetten tot natuurinclusieve landbouw. We letten daarbij op de tijdsdruk om de biodiversiteitsdoelen te verwezenlijken en op de huidige en gewenste situatie omtrent realisatie van die biodiversiteitsdoelen. Dit zal veelal bepalend zijn voor de benodigde inspanningen en kan mede verklarend zijn voor het al dan niet aangaan van

⁶ <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2130728-landschapspijn-hoe-mooi-is-het-friese-boerenland-nog.html>

⁷ <http://www.lc.nl/friesland/Melk-kaas-en-landschapspijn-21416616.html>

natuurcombinaties (par. 4.2). Vervolgens geven we op hoofdlijnen het rijksbeleid voor biodiversiteit weer (par. 4.3). Daarmee wordt duidelijk hoe het Rijk de beleidsdoelstellingen voor biodiversiteit wil realiseren en of het gedachtegoed omtrent natuurcombinaties en natuurinclusief in het rijksbeleid wordt meegenomen. Vervolgens wordt nagegaan of vanuit de verschillende directies van het ministerie van EZ op andere manieren dan de structuurvisies is geprobeerd om landbouw te combineren met natuur (par. 4.5). Hierna wordt aangegeven in hoeverre RVO.nl en Staatsbosbeheer zich inlaten met het combineren van landbouw en natuur (par. 4.6). Tot slot wordt gereflecteerd op - en conclusies getrokken omtrent - de stand van zaken rond landbouw en de combinaties met natuur (par. 4.7).

4.2 Verschillende definities van natuurinclusieve landbouw

Definities

Politici, beleidsmakers en onderzoekers houden er verschillende definities van natuurinclusieve landbouw op na. Zo wordt er door sommigen voor gepleit om agrarisch natuurbeheer en alles wat met collectieven en de Subsiestelsel Natuur & Landschap (SNL) te maken heeft *niet* binnen de definitie van natuurinclusieve landbouw mee te nemen. In contrast hiermee staat de Voortgangsbrief Natuur die staatssecretaris Van Dam eind november 2016 naar de Tweede Kamer stuurde. Na de introductie van het concept natuurinclusieve landbouw in de Rijksnatuurvisie (Ministerie van EZ, 2014) is het concept veelvuldig gebruikt en verschillend geïnterpreteerd door verschillende betrokkenen met verschillende idealen, belangen en contexten (zie ook Van Doorn *et al.*, 2016). De laatste jaren is er conceptuele verwarring ontstaan door allerlei ontwikkelingen die soms wel en soms niet gerelateerd zijn aan het concept natuurinclusieve landbouw zoals agrarisch natuurbeheer, duurzame landbouw, biologische landbouw en boeren voor natuur. Om ons niet in de conceptuele verwarring te verliezen geven wij eerst onze definities van de concepten. Biologische landbouw verwijst naar een productiewijze in de land- en tuinbouw waarbij geen kunstmest en chemische bestrijdingsmiddelen worden toegepast.

Duurzame landbouw is een vorm van landbouw die past binnen een duurzame ontwikkeling. Dat wil zeggen dat een dergelijke vorm van landbouw toekomstbestendig is, zowel in ecologisch, economisch als sociaal opzicht. Bij natuurinclusieve landbouw zijn de negatieve effecten van de bedrijfsvoering op de natuur minimaal en de positieve effecten juist maximaal (Sanders en Westerink, 2015). De succesfactor voor de combinatie van landbouw met natuur is een effectief verdienmodel waar de natuur onderdeel van is. Kern van het verdienmodel is dat niet alleen geld wordt verdiend met agrarische productie. Tegelijkertijd wordt ook waarde gecreëerd voor en mét de natuur. Dit kan door de natuurwaarden of opbrengsten uit de natuur te vermarkten en door eigenschappen van de natuur te benutten in de bedrijfsvoering en daarmee bedrijfskosten uit te sparen. Doordat bedrijfsstructuur, ontwikkelmogelijkheden en eigenschappen van de omgeving van het bedrijf verschillen, is het verdienmodel voor elk bedrijf uniek. Boeren voor natuur houdt het midden tussen agrarisch natuurbeheer en natuurinclusieve landbouw.

Naast verschillende nota's, visies en uitvoeringsnota's zet het Rijk ook op verschillende manieren in op natuurinclusieve landbouw. Bij de inzet op natuurinclusieve landbouw ontbrak in het allereerste begin zowel binnen als buiten het ministerie de verbeeldingskracht om het breder op te vatten dan een niche. Al snel werd meer verbeeldingskracht getoond: zijn landbouwontwikkelingen in het algemeen op een andere leest te schoeien? Hoe zou dat er uit kunnen zien? Vaak focussen de discussies zich meteen op wat de duurzaamste manier is om voedsel te produceren. Als dat voorop wordt gesteld, dan wordt al heel veel diversiteit en wegen naar meer duurzaamheid onmogelijk gemaakt. Er ontstaat dan al heel snel strijd: wat is een beter landbouwmodel: biologisch of gangbaar?

Natuurcombinaties

Er is dan een idee over één zaligmakend productiemodel dat dominant is. Het ontardt dan in een landbouwmodellenstrijd. Het kan interessanter zijn als het spectrum van sterktes en zwaktes van verschillende landbouwmodellen kan worden verbreed.

Van de potentiële natuurcombinaties met andere beleidsvelden zit momenteel veel energie op natuurinclusieve landbouw. In het wetenschappelijke debat rond landbouw wordt steeds meer nagedacht over andere vormen van landbouw: productiemodellen of voedselsystemen die veel meer uitgaan van de impact die ze hebben op de langere termijn en die ook op de indirecte impact ingaan. Probleem van een heel efficiënte landbouw is dat er geproduceerd wordt tegen een heel lage prijs.

Over het algemeen wordt onderkend dat de wijze waarop de gangbare landbouw voedsel produceert de druk op de biodiversiteit verhoogt en ook de druk op het natuurlijk kapitaal of ecosysteemdiensten zoals bodemgesteldheid, organische stof en waterbeheer. Van Doorn *et al.* (2016) en in navolging het ministerie van EZ omschrijven natuurinclusieve landbouw aan de hand van drie dimensies die kortgezegd op het volgende neerkomen:

- 1) minder negatieve impact op natuur (efficiënt gebruik van hulpbronnen en lagere emissies),
- 2) het beter benutten van natuurlijke processen (natuurlijk kapitaal of ecosysteemdiensten) en
- 3) zorgen voor natuur (verhogen van natuurwaarden ofwel agrarisch natuurbeheer).

Een dergelijke ruime definitie geeft meteen aan dat natuurinclusieve landbouw ook op de gangbare landbouw van toepassing kan zijn, bijvoorbeeld als de gangbare landbouw er in slaagt om de negatieve impact op natuur sterk te verminderen. Wat uitvoeriger zijn de drie dimensies als volgt toe te lichten:

1. Aan de basis van een veerkrachtig landbouwsysteem staat de functionele agrobiodiversiteit: het in stand houden, versterken en gebruikmaken van biodiversiteit en ecosysteemdiensten op het bedrijf. Dit betekent een goede benutting van de diensten en mogelijkheden die de natuur aan de bedrijfsvoering biedt, zoals natuurlijke ziekte- en plaagwering, bestuiving, waterzuivering, bodemvruchtbaarheid en een goede bodemstructuur.
2. Door gebruik te maken van ecosysteemdiensten en het sluiten van kringlopen richting nulemissie kan er steeds efficiënter gebruik worden gemaakt van grondstoffen en wordt de invloed van de bedrijfsvoering op de water, bodem en lucht steeds kleiner. Hierdoor worden de negatieve effecten van de bedrijfsvoering op de (natuurlijke) omgeving geminimaliseerd (zowel lokale, regionale en globale afwentelingseffecten).
3. Ten slotte is er de zorg voor het landschap en specifieke soorten op het bedrijf. Door (aanleg en onderhoud van landschapselementen wordt een groene infrastructuur op landbouwgrond in stand gehouden (belangrijk voor flora en fauna). Agrarisch natuurbeheer zorgt voor het voortbestaan van bijvoorbeeld weide- en akkervogels en andere boerenland soorten.

Een definitie met drie dimensies betekent dat ook bij de Rijksdoelen drie dimensies in de volgende paragraaf in beschouwing wordt genomen.

4.3 Beleidsdoelen van het Rijk

In de vorige paragraaf zijn drie dimensies onderscheiden. In deze paragraaf typeren wij kort beleidsdoelen van het Rijk voor a) biodiversiteit, b) natuurlijk kapitaal/ecosysteemdiensten en c) voor het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het terugbrengen van emissies.

Beleidsdoelen voor biodiversiteit

Nederland dient de mondiale biodiversiteitdoelen van de VN (*Convention on Biological Diversity* (CBD, 2010) en de daarvan afgeleide doelen van de EU-Biodiversiteitstrategie (2011) te behalen. Nederland neemt hiertoe die internationale biodiversiteitsafspraken van het Biodiversiteitverdrag, waarop de EU-Biodiversiteitstrategie is gebaseerd, als uitgangspunt (zie bijlage 1). Gestreefd wordt om uiterlijk in 2020 veerkrachtige ecosystemen en ecosysteemdiensten zeker te stellen, die bijdragen aan biodiversiteit, water- en voedselzekerheid, armoedebestrijding en welzijn. In de uitvoeringsagenda Natuurlijk kapitaal is dit voor de landbouw als volgt verwoord: "*In 2020 is sprake van een duurzaam landbouwkundig beheer, zodat biodiversiteit behouden blijft.*" (Ministerie van EZ, I&M en BuZa, 2013: p. 10). Het gaat om: "*synergie tussen voedsel(productie) en biodiversiteit*" (*idem*: p. 10).

Beleidsdoelen voor natuurlijk kapitaal/ecosysteemdiensten

Het is de begrotingsbehandeling van EZ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 XIII, nr. 2, blz. 132) die al handvatten biedt voor de officiële Nederlandse beleidsaanpak voor ecosysteemdiensten (Verburg *et al.*, 2013). Centraal staat de doelstelling om *“een concurrerende economie met een veelzijdige natuur dat van wezenlijk belang is voor een duurzame samenleving, op korte en lange termijn te realiseren. De economie is de motor van onze welvaart.”* De rol van ecosysteemdiensten is hier uitgelegd als volgt: *“Natuur, en biodiversiteit in het bijzonder, is de basis van onze primaire levensbehoeften: (drink)water, voedsel en zuurstof. Natuur heeft een grote economische waarde; het levert grondstoffen en ecosysteemdiensten en is een van de aspecten van het vestigingsklimaat voor (internationale) bedrijven. Een duurzame verbinding tussen economie en ecologie is essentieel om het niveau van welvaart en welzijn ook in de toekomst veilig te stellen.”*

Ook voor de Rijksoverheid staan ecosysteemdiensten daarmee in een teken van de economische waarde van natuur. Zo zijn er studies verricht naar TEEB. TEEB staat voor The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Het is een internationale studie naar de economische betekenis van biodiversiteit en ecosysteemdiensten. Ook Nederland doet hieraan mee met het landelijke programma TEEB NL.

Beleidsdoelen voor natuurlijke hulpbronnen en terugbrengen van emissies

Hierbij gaat het vooral om normen die worden aangehouden in milieuregelgeving bijvoorbeeld voor mest, voer of gewasbeschermingsmiddelen. De regelgeving kan bijvoorbeeld gericht zijn op fosfaat, nitraat of ammoniak. Wanneer quota in de markt worden losgelaten, bijvoorbeeld voor het aantal koeien, dan kan dit bijvoorbeeld leiden tot een toename van fosfaat. Fosfaatrechten worden dan ingezet om dit aantal koeien te corrigeren. Die rechten spelen overigens niet de natuurinclusieve landbouw in de kaart. De fosfaatrechten zijn vrij generiek van karakter en maken bijvoorbeeld geen onderscheid tussen verschillende bedrijfstakken of bedrijfsstijlen zoals gangbare landbouw of biologische landbouw.

Aanscherpingen voor normstellingen voor milieucompartimenten als bodem, water en lucht maken dat emissies veelal verder worden teruggedrongen. Controle en handhaving zijn hierbij het sluitstuk. Naast formele controle en handhaving blijft er een kans bestaan op illegale lozingen waarvan de emissies op een gegeven moment meetbaar zijn, maar de oorzaak niet meer te herleiden is.

4.4 Rijksbeleid

Rijksbeleid voor biodiversiteit

Het Nederlandse biodiversiteitsbeleid stoelt op twee pijlers: 1) bescherming en beheer van natuur en biodiversiteit in Nederland, en 2) het duurzaam gebruik van biodiversiteit en ecosysteemdiensten als 'natuurlijk kapitaal'. In dit hoofdstuk besteden wij aandacht aan de laatste pijler omdat we geïnteresseerd zijn in landbouw en natuurcombinaties. In de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal (Ministerie van EZ, I&M en BuZa, 2013) zijn de internationale biodiversiteitsafspraken van het Biodiversiteitsverdrag (CBD) en de EU-Biodiversiteitsstrategie 'vertaald' naar Nederlandse uitvoering. In de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal is 'duurzame landbouw en bescherming van biodiversiteit' een thema waar het kabinet op inzet. Ze streeft naar een duurzaam landbouwkundig beheer in 2020, zodat biodiversiteit behouden blijft.

In de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal valt het volgende te lezen als opmaat naar een natuurinclusieve landbouw:

“Landbouw is wereldwijd en in Nederland de grootste economische ‘gebruiker’ van landoppervlak. Door de groeiende wereldbevolking en toenemende vraag naar voedsel is de vraag naar landbouwgrond groot en daarmee de druk op biodiversiteit hoog. Landbouw en biodiversiteit kunnen echter niet zonder elkaar: agrarische productie benut de functies van biodiversiteit en andersom heeft de wijze van productie invloed op het functioneren van het ecosysteem als geheel. Door landbouw in een breder perspectief te plaatsen en naast agrarische productie ook ander functies maatschappelijk te waarderen kan een robuust landbouwsysteem ontstaan. Tussen landbouw en biodiversiteit moet dan naar synergie worden gezocht.” (Ministerie van EZ en I&M, 2013: p.10).

Voor het beleidsinstrumentarium wordt in de Uitvoeringsagenda vooral gekeken naar het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB):

"De 'vergroening' van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (2015-2020) is hiervoor een goed kader; daarin krijgt de biodiversiteit meer aandacht door duurzame landbouwproductie te stimuleren en agrarisch natuurbeheer beter te faciliteren. Het nieuwe stelsel voor Agrarisch Natuurbeheer, waarvan u op 6 juni 2013 een beschrijving heeft ontvangen, zal beter aansluiten bij de internationale biodiversiteitdoelen, doordat door te werken met collectieven van boeren meer samenhang in de uitvoering komt: de maatregelen zullen meer worden gericht op die gebieden waar de hoogste bijdrage aan de verbetering van de biodiversiteit te verwachten is. Daarnaast kan het GLB ingezet worden voor het stimuleren van groene innovaties, zoals functionele agrobiodiversiteit in landbouwgebieden, zodat de agrarische productie het ecosysteem beter benut en daardoor minder afhankelijk wordt van externe inputs zoals kunstmest, gewasbeschermingsmiddelen en beregening." (Ministerie van EZ en I&M), 2013: p.10).

De uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal is een opmaat geweest voor de Rijksnatuurvisie.

Rijksnatuurvisie 'Natuurlijk verder'

In de Rijksnatuurvisie introduceert de Rijksoverheid de term natuurinclusieve landbouw, wat betekent dat ze streeft naar een zo klein mogelijk negatief effect van de bedrijfsvoering op de natuur, maar ook naar een zo groot mogelijk positief effect van de natuur op de bedrijfsvoering (Ministerie EZ, 2014a). Natuurinclusieve landbouw zoekt naar een verweving van voedselproductie en natuurlijk kapitaal. Zodoende werkt het gedachtegoed over natuurinclusieve landbouw uit de Rijksnatuurvisie deels door in een voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel en in het Programma Circulaire Economie. Hoe dit gebeurt wordt nu beschreven.

Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel en Programma Circulaire Economie

Op 30 oktober 2015 hebben de toenmalige staatssecretaris van EZ en de minister van VWS een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd omtrent een Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel. Hierin staat dat *"een duurzamere voedselpatroon positieve effecten heeft voor ecologie en klimaat"* (EZ en VWS, 2015: p.1). Er wordt in gezet op een beweging van een landbouwbeleid naar een voedselbeleid. (EZ en VWS, 2015: p. 2). Verder valt in deze brief het volgende te lezen:

"Mede gelet op de toenemende maatschappelijke vraag naar producten die duurzaam geproduceerd zijn, is een transitie naar een duurzame landbouw noodzakelijk. Landbouw moet niet het probleem zijn voor de opgaven op het gebied van voedsel en ecologie, maar de oplossing. De filosofie van groene groei is daarbij leidend. Hierbij past onder meer een vermindering van de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen, een verantwoord omgaan met meststoffen en een landbouw die meer in balans is met de omgeving. Hier kunnen de biologische landbouw en de gangbare landbouw van elkaar leren en elkaar versterken. Met een hoger duurzaamheidsniveau richt de sector zich op een marktsegment waar meer toegevoegde waarde op producten te behalen valt" (Ministerie EZ en VWS, 2015: p. 2).

Ook wordt de relatie tussen voedsel en een natuurinclusieve landbouw gelegd. Het kabinet investeert in kennisprogramma's als natuurinclusieve landbouw en haakt graag aan op veelbelovende initiatieven als het *'living lab'* natuurinclusieve veehouderij'. Doel is een kentering teweeg te brengen in de beeldvorming over de combinatie van natuur en een rendabele bedrijfsvoering (EZ en VWS, 2015: p. 7). In de Voedselagenda wordt gesproken over de ecologische houdbaarheid als onderdeel van het voedselbeleid.

Op 14 september 2016 heeft het kabinet het Rijksbrede programma Circulaire Economie *Nederland circulair in 2050* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, kamerstuk 32852 nr. 33) gepresenteerd. In het genoemde rijksbrede programma staat welke initiatieven al zijn ingezet en voorgenomen op het gebied van onder andere regionale teelt, het sluiten van (nutriënten)kringlopen en optimaal gebruik van reststromen. Ook dit speelt natuurinclusieve landbouw in de kaart.

In een Voortgangsbrief Natuur die de Staatssecretaris van Economische Zaken op 21 november 2016 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd, wordt duidelijk dat het ministerie van EZ inzet op drie dimensies:

"Biodiversiteit en ecologische systemen zijn onmisbare hulpbronnen voor voedselproductie. Denk aan de cruciale rol die bestuivers en een gezonde bodem in de landbouw spelen. De biodiversiteit in het agrarisch gebied blijft echter afnemen. Voor een ecologisch houdbare voedselproductie is een transitie nodig naar een landbouwbedrijfsvoering waarin de rol van en een zorgvuldige omgang met natuur en biodiversiteit geïntegreerd is: een natuurinclusieve landbouw. Dat is een landbouw die de positieve effecten van natuur op de bedrijfsvoering zoveel mogelijk benut en waarin de negatieve effecten van de bedrijfsvoering op de natuurinclusieve landbouw op de natuur zo klein mogelijk zijn."

Daarbij denkt de staatssecretaris aan prestaties op de volgende terreinen:

- duurzaam gebruik maken van natuurlijke diensten, bijvoorbeeld door het gebruik van natuurlijke plaagbestrijders en natuurlijke ziekte- en plaagwering in de bodem in plaats van chemische gewasbeschermingsmiddelen, het stimuleren van natuurlijke bodemvruchtbaarheid in plaats van het gebruik van kunstmest en het aantrekken van wilde bestuivende insecten door bloemenranden;
- beperken van de negatieve effecten op de omliggende natuur, bijvoorbeeld door een circulaire bedrijfsvoering op bedrijfs- of regionaal niveau en emissies van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen naar bodem, grond- en oppervlaktewater en de lucht minimaliseren; en
- zorgen voor de natuur op het bedrijf, bijvoorbeeld door deelname aan agrarisch natuurbeheer.

Hoe natuurinclusieve landbouw er concreet op een bedrijf uit ziet en op welke van deze prestatiegebieden de nadruk ligt, is afhankelijk van de keuzes die de boer daarin maakt, afhankelijk van het type ondernemer dat hij is en van de (verdien)mogelijkheden die de ligging van zijn bedrijf biedt.

De recente Balans voor de Leefomgeving (2016) spreekt nu nog over een niche van natuurinclusieve landbouw. In de motie Leenders (Kamerstuk 33576, nr. 81) roept de Kamer het kabinet op om het gesprek aan te gaan met landbouw- en natuurorganisaties om ervoor te zorgen dat de integratie van natuurinclusieve landbouw in de bedrijfsvoering wordt versneld, daarbij gebruikmakend van bestaande goede voorbeelden.

Het is de ambitie van de staatssecretaris dat Nederland voorop loopt in de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw. Hij wil die ontwikkeling versnellen en geeft op de volgende manier uitvoering aan de motie Leenders en de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw op de drie eerder genoemde prestatiegebieden:

- Met het nieuwe stelsel voor Agrarisch natuur- en landschapsbeheer heeft de staatssecretaris naar eigen zeggen samen met de provincies een slag gemaakt in de effectiviteit van het beheer van natuur op agrarische grond. Daarnaast is met de oprichting van agrarische collectieven de mogelijkheid geschapen om in de toekomst meer onderwerpen op regionaal niveau aan te pakken. Voorbeelden hiervan zijn waterbeheer en het sluiten van kringlopen.
- Op het onderdeel innovatie binnen de Voedselagenda geeft de staatssecretaris prioriteit aan het in samenwerking met stakeholders en wetenschap, opstellen van een zogenoemde bestuivingsstrategie voor Nederland. Het gaat om een aanpak die zich richt op duurzame gewasbescherming, nieuwe agrarische landschapsinrichting om biodiversiteit te stimuleren (zoals bloemen- en akkerranden) en op het stimuleren van een optimale imkerpraktijk (voor de honingbij). De bedoeling is dat in meer EU-landen en ook mondiaal aan een dergelijke strategie wordt gewerkt, waarbij Nederland tot de voortrekkers behoort. Nederland lanceert in december 2016 op de tweejaarlijkse vergadering van de leden van het Biodiversiteitsverdrag een 'Pollinators Coalition'. De ambitie is dat in 2030 de populaties bestuivers in Nederland duurzaam beschermd zijn.
- Nederland zet in op een verdere vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, waarbij de inzet onder anderen is om een effectieve koppeling te realiseren tussen de vergroening in de eerste pijler en het agrarisch natuurbeheer in de tweede pijler.
- Vanaf 2021 moeten nieuwe pachters van grond van Staatsbosbeheer met een certificaat kunnen aantonen dat ze de kennis en vaardigheden hebben om de natuur op de pachtgronden goed te beheren.
- De staatssecretaris ondersteunt de Stichting Commonland in haar aanpak van landschapsherstel met een business case in de veenweidegebieden rond Amsterdam.

- Door onderzoek en ondersteuning van pilots wordt veel kennis ontwikkeld, bijvoorbeeld over verdienmodellen, de technische kanten van natuurinclusief produceren en de factoren die een rol spelen bij de beslissing van een boer om al dan niet meer aandacht te geven aan de rol van biodiversiteit op zijn bedrijf.
- de staatssecretaris zet in op de boeren van de toekomst, door ervoor te zorgen dat de ontwikkelde kennis doorwerkt naar het groene onderwijs: "Voor die kennisontwikkeling financier ik een bijzonder hoogleraar 'Beheer van biodiversiteit in agrarisch gebied' (WUR, Hens Runhaar, 2016) en een lector 'weidevogels'".
- de staatssecretaris werkt actief aan de totstandkoming van een netwerk natuurinclusieve landbouw, waarin innovatoren, koplopers, voorbeeldbedrijven, agrarische collectieven, grote en kleine natuur- en landbouworganisaties, onderzoekers, ketenpartijen en financiële partijen van elkaar kunnen leren.

Zes natuurorganisaties - te weten LandschappenNL, Natuur- en Milieufederaties, Natuurmonumenten, Vogelbescherming Nederland, Wereld Natuur Fonds en BoerennatuurNL - zijn voorstanders van een preciezere definiëring van het concept natuurinclusieve landbouw.

Deze natuurorganisaties ondersteunen en stimuleren de intentie van staatssecretaris Martijn van Dam (EZ) als het gaat om de omschakeling van gangbare naar natuurinclusieve landbouw. Dat schrijven zij in een reactie op de Voortgangsbrief Natuur die Van Dam op 21 november 2016 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Er is volgens de organisaties wel aanscherping nodig van wat natuurinclusieve landbouw nu precies is. Ook vragen ze om sterke regie op het proces, stevige betrokkenheid van de hele agrofoodsector en alle maatschappelijke organisaties en gedegen monitoring van inspanningen en resultaten. De oproep tot een omschakeling van de gangbare landbouw naar meer natuurinclusieve landbouw is een open oproep aan boeren en tuinders, stellen de natuurorganisaties verder. "Een intentie is op zich niet voldoende om deze transitie op te starten", melden zij. Daarom vragen de groene organisaties de staatssecretaris om helder te formuleren wat natuurinclusieve landbouw is en wat er dan extra is ten opzichte van wat nu met bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer wordt gedaan. Het meetbaar maken van prestaties is hard nodig om ondernemers en maatschappelijke partners houvast te geven bij dit ontwikkelproces.

Een andere belangrijke vraag is of de staatssecretaris mikt op een omschakeling van een beperkt deel van de agrarische bedrijven of van de hele landbouw. De natuurorganisaties pleiten voor een transitie beginnend bij koplopers, maar op den duur gericht op alle agrarische bedrijven. Zo'n transitie heeft dan ook gevolgen voor de hele agrofoodsector. De natuurorganisaties vragen ook om een sterk regie op de verduurzaming van de landbouw. Ze wijzen daarbij op het recente SER-advies (2016) 'Versneling Duurzame Veehouderij'. Zij bepleit een aantal robuuste pilots uit te voeren waar boeren kunnen experimenteren met natuurinclusieve landbouw en waar de vergroening van het GLB hierbij een belangrijke rol kan spelen.

4.5 Stimulansen vanuit het Rijk voor een natuurinclusieve landbouw

Zonder compleet te kunnen zijn, geeft onderstaande opsomming een indruk van de variatie in ondersteunende activiteiten van het ministerie van Economische Zaken en RVO.nl. Om de ondersteunende activiteiten te beschrijven, wordt de volgende structuur aangehouden: ondersteuning van perspectievolle initiatieven (par. 4.5.1), het ondersteunen van netwerkvorming (par. 4.5.2) het stroomlijnen van het eigen beleid van het ministerie van EZ (par. 4.5.3) en het ondersteunen van kennisontwikkeling en -verspreiding en onderwijs (par. 4.5.4). Helemaal onderscheidend is deze structuur in de praktijk ook weer niet: sommige perspectievolle initiatieven leiden tot netwerkvorming en ook tot kennisontwikkeling en -verspreiding en onderwijs. In die zin kan onderstaande indeling misschien op de lezer niet uitsluitend overkomen.

4.5.1 Ondersteuning van perspectievolle initiatieven

In de uitvoeringspraktijk op projectniveau zijn er interessante voorbeelden van natuurinclusieve landbouw. Zo werken alle collectieven aan agrarisch natuurbeheer. Ook de initiatieven 'Boeren voor natuur' en 'Voedselbossen' zijn voorbeelden van natuurinclusieve landbouw. Zij worden hier respectievelijk toegelicht.

Agrarisch Natuurbeheer Verenigingen (ANV's) en Agrarische Collectieven⁸

Het stelsel voor agrarisch natuurbeheer is per 1 januari 2016 geheel vernieuwd, met een grote rol voor regionale collectieven voor de uitvoering. Alle Nederlandse boeren konden tot voor kort subsidie krijgen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. In ruil voor een vergoeding beschermden ze dan bijvoorbeeld de nesten van weidevogels of legden ze bloemrijke akkerranden aan. Dat beleid heeft niet kunnen voorkomen dat de biodiversiteit op het platteland afnam en dat het aantal weidevogels sinds 1990 met ruim 60% is gedaald. Om die reden is de regeling voor agrarisch natuurbeheer per 1 januari aangepast. Alleen boeren in kerngebieden, waar de kans op natuurherstel groot is, kunnen nog subsidie aanvragen. Bovendien is het aantal doelsoorten voor natuurbehoud beperkt tot 67. Verder gaat het geld niet langer naar individuele boeren, maar naar collectieven van boeren die een gebiedsplan maken.

Agrarische natuurverenigingen spelen een belangrijke rol in de ontwikkelingen van de relatie tussen natuur en landbouw. Een agrarische natuurvereniging (ANV) is een samenwerkingsverband van boeren die als doel hebben het stimuleren en uitvoeren van agrarisch natuurbeheer. In Nederland hebben Agrarische Natuurverenigingen (ANV's) sinds 1990 een hoge vlucht genomen. Inmiddels zijn er bijna 200 verenigingen geregistreerd via de koepelorganisatie Natuurlijk Platteland Nederland of via de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO). Geschat wordt dat agrarische natuurverenigingen samen 55% van het totale agrarische gebied in Nederland beheren. Meer dan 9.000 agrariërs zijn lid van een ANV (circa 10% van de 85.000 agrarische bedrijven). De activiteiten van ANV's omvatten: het beheer van singels, houtwallen, weidevogels, bermen en akkerranden e.d., het stimuleren en uitvoeren van milieumaatregelen, beleidsbeïnvloeding, bijdragen aan onderzoek en kennisopbouw en ontwikkeling, bevordering en bemiddeling van zogenaamde verbredingsactiviteiten als recreatie, zorg, waterdiensten en streekproducten.

Vanaf 1 januari 2016 hebben agrarische collectieven een centrale rol gekregen in agrarisch natuurbeheer. Vanaf dat moment zijn deze collectieven, en niet individuele agrariërs, de eindbegunstigde van de subsidie en worden in dat kader onder andere verantwoordelijk voor de subsidieaanvraag en de afspraken met hun deelnemers. Het agrarisch collectief ziet toe op de uitvoering, controleert, sanctioneert zo nodig en regelt de betalingen voor de deelnemers. Het collectief ontlast de individuen (interactie met RVO.nl) en is nodig voor een versterking van de effectiviteit van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Een agrarisch collectief is een gecertificeerd samenwerkingsverband in de vorm van een (coöperatieve) vereniging in een (zelfgekozen) begrensd gebied dat bestaat uit agrariërs en/of andere beheerders/gebruikers van landbouwgrond in een gebied die zich op vrijwillige basis hebben verenigd voor het uitvoeren van agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Het agrarisch collectief kan voor dienstverlening over en weer privaatrechtelijke afspraken maken met andere belanghebbende partners in de streek. Het collectief bepaalt zelf wie deelneemt in het collectief. Dat hangt onder meer af van de vraag welke doelen op grond van het provinciale natuurbeheerplan moeten worden gerealiseerd (inclusief de doorwerking van de internationale verplichtingen van Nederland op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water). Als de agrariër / grondgebruiker daaraan een goede bijdrage kan leveren, dan kan hij een beheercontract afsluiten met het collectief.

De beheermaatregelen voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer worden uitgevoerd op landbouwgrond of voor landschapselementen of watergangen direct grenzend aan landbouwgrond. Ook moeten de beheermaatregelen voldoen aan het natuurbeheerplan van de provincie. Het agrarisch collectief is in het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer 2016 (ANLb, 2016) eindbegunstigde van de subsidie. Zonder deelname aan het collectief kan een agrariër / grondgebruiker geen subsidie krijgen

⁸ Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van de website <http://www.portaalnatuurenlanschap.nl/themas/vernieuwd-stelsel-agrarisch-natuurbeheer/vragen-en-antwoorden/agrarische-collectieven/>

voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. De werkzaamheden van het collectief moeten zo efficiënt mogelijk worden ingericht zodat er zoveel mogelijk subsidiegeld overblijft voor de vergoeding aan de agrariër / grondgebruiker. Het beleidsmatige uitgangspunt van EZ en IPO/BIJ12 en de provincies is dat het agrarisch natuur- en landschapsbeheer moet worden ingezet op plekken waar dit het meest kansrijk is en waar dit het hoogste natuurrendement oplevert. Dit zal, op hoofdlijnen, worden aangegeven in het provinciaal Natuurbeheerplan. Er is een landsdekkend stelsel agrarisch natuurbeheer met 40 collectieven hierin.

Boeren voor natuur

Boeren voor natuur (<http://www.boerenvoornatuur.nl/>) geeft antwoord op de vraag hoe op het platteland mogelijkheden benut kunnen worden om landbouw, natuur en landschap met elkaar te verenigen. Uitgangspunt hierbij is dat boeren een (deel)inkomen verdienen uit het beheer van natuur en landschap. Momenteel wordt in een tweetal gebieden geëxperimenteerd met Boeren voor Natuur. In de Polder van Biesland: een groene enclave te midden van het sterk verstedelijkt gebied tussen Delft, Den Haag en Pijnacker-Nootdorp. En op het landgoed Twickel, in het Overijsselse Delden. Het concept van 'de kringloop' in de polder van Biesland bij Delft leidde tot een landschap met biodiversiteit, ruimte voor waterberging en burgerbetrokkenheid.

Natuurderij Keizersrande in de buurtschap Rande bij Diepenveen produceert melk, beheert natuur en een prachtig landschap én werkt mee aan het tegengaan van wateroverlast in onder andere Deventer van de rivier de IJssel ter plekke. De Keizers- en Stobbewaarden liggen net buiten de stad Deventer. Deze nabijheid van de stad maakt dat er veel recreanten de uiterwaarden uitkiezen voor een wandeling of fietstocht. De omvorming naar nieuwe natuur en het in stand houden van de karakteristieke elementen in het landschap, zoals meidoornhagen en rivierarmen, zorgen ervoor dat mensen kunnen genieten van een prachtig natuurlijk cultuurlandschap dicht bij huis. Het laat zien dat landbouw en natuurbeheer hand in hand gaan en tegelijk zorgt het voor een aantrekkelijker en meer beleefbaar landschap voor de recreant. Natuurderij Keizersrande is een modern biologisch dynamisch landbouwbedrijf.

De bedrijfsvoering van de Natuurderij is gebaseerd op het beheersconcept 'Boeren voor Natuur'. Dit concept houdt in dat de agrarische exploitatie van het landgoed geheel ten dienste staat van de natuur- en landschapswaarden binnen het hele gebied. Daarbij wordt gestreefd naar een gesloten kringloop, waarbij bijvoorbeeld de granen uit de akkerbouw en de grassen van de weidelanden gebruikt worden als voedsel voor de veestapel, die op zijn beurt weer zorgt voor bemesting van het gebied. Ook worden karakteristieke elementen in het landschap in stand gehouden en beheerd, zoals poelen, meidoornhagen, rivierarmen, heggen en gaarden. De speerpunten in het beheer zijn de ontwikkeling van de voor dit gebied unieke flora en fauna: rijke akkerlanden, botanisch hooiland en weidevogels.

Voedselbossen

Voedselbossen⁹ zijn een ander voorbeeld van natuurinclusieve landbouw. Een voedselbos is een door mensen gecreëerde plantengemeenschap (planten, bomen en struiken) met een extreem hoog aantal eetbare soorten. De biodiversiteit, (ecologische) veerkracht en productiviteit (van biomassa) van een voedselbos zijn hoog. Een voedselbos is volledig zelfvoorzienend en klimaatbestendig. In voedselbossen wordt landbouw met natuur gecombineerd voor een duurzame voedselproductie. Het is een biodivers systeem dat ook nog eens voor voedselproductie zorgt. Voedselbossen zijn een vorm van permacultuur. In de jaren zeventig van de vorige eeuw kwam het principe voor permacultuur op: een duurzame manier om te voorzien in voedsel, drinkwater, energie, huisvesting en sociale verbinding. Het woord permacultuur is een samenvoeging van permanente agricultuur en permanente cultuur. Het uitgangspunt is een duurzame samenwerking tussen mensen, planten en dieren. Het is in feite een vorm van ecosysteemdiensten. Permacultuur is gebaseerd op de natuurlijke kringlopen, processen en ritmes in de natuur en het diereigen gedrag en probeert die te imiteren binnen een landbouwbedrijf.

⁹ Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van de website: <https://www.groenkennisnet.nl>.

Het geheim van een succesvol voedselbos is dat je de natuur het werk laat doen. Niet spitten, wieden, schoffelen, maar de grond de rust gunnen die nodig is om een gezond bodemleven te ontwikkelen. Er worden meer ecologische principes van een natuurlijk bos ingezet, zoals het plannen en planten in meerdere lagen, van hoge bomen tot lagere struiken in de halfschaduw, met klimmers en kruipende planten als extra lagen. Het eerste voedselbos is opgezet in Groesbeek (het Ketelbos¹⁰), maar ook in bijvoorbeeld de provincie Flevoland wordt er al volop gewerkt aan voedselbossen. Er zijn ook andere concepten waarbij landbouw wordt gecombineerd met natuur. Agroforestry (een mix van landbouw en houtteelt) is er hier een van. Rond voedselbossen en permacultuur is nu een actieve, faciliterende rol van de overheid gekomen, bijvoorbeeld bij de Green Deal Voedselbossen die in de maak is.

Green Deals

Andere initiatieven die het ministerie van EZ als perspectiefvol ziet voor natuurinclusieve landbouw zijn Green Deals, een nieuw sturingsmodel voor landschapsbeheer in Overijssel, zoals Herenboeren, en het Akker- en weideberaad & experiment: Common Land en Living Lab voor natuurinclusieve landbouw en andere leernetwerken. Deze perspectievolle initiatieven worden hier nader toegelicht.

Het ministerie van Economische Zaken werkt op dit moment mee om een aantal green deals op te stellen samen met initiatiefnemers uit het veld. Het gaat om voedselbossen, om Natuurinclusieve landbouw en Herenboeren en een green deal over het landvarken (het buiten houden van landvarkens).

Een nieuw sturingsmodel voor landschapsbeheer in Overijssel

In Overijssel gaat Courage, in samenwerking met onder meer Landschap Overijssel, Stichting Groene en Blauwe Diensten Overijssel, een nieuw beloningsmodel voor agrarisch natuurbeheer testen. Zij zijn nu een pilot aan het voorbereiden. Zij kijken naar een benadering waarin de sturing vanuit de markt en andere belanghebbenden komt: Dairyland Stewardship Council. Melkveehouders kunnen vrijwillig deelnemen aan maatregelen die positief zijn voor biodiversiteit en krijgen daarvoor een vergoeding. Die vergoeding organiseren zij in samenwerking met een brede coalitie, met daarin partijen als Fonds LTO Noord, Landschap Overijssel, Groene en Blauwe diensten Overijssel, provincie Overijssel en het ministerie van EZ (<http://www.courage2025.nl/projecten/dairyland-stewardship-council-een-nieuw-sturingsmodel-voor-landschapsbeheer?tab=3>)

Herenboeren

Herenboeren zijn mensen die de regie over de productie van hun eten hebben herpakt. Ze produceren hun voedsel op een kleinschalig coöperatief gemengd boerenbedrijf. Zo'n groep telt gemiddeld zo'n 200 huishoudens, 500 monden, en is verenigd in een coöperatie. Elk huishouden is gedeeld eigenaar van een Herenboerderij, en ervaart dat ook zo. De meeste Herenboeren wonen niet ver van hun boerderij. Maar omdat Herenboeren nou eenmaal Herenboeren zijn, hoeven ze er niet zelf met een trekker op uit. Ze hebben een boer in dienst die duurzaam produceert, dát wat de leden willen (<http://www.herenboeren.nl/>).

Akkerberaad, - Nationale Weideberaad & experiment Common Land

Het ministerie van EZ is betrokken bij het Akkerberaad en het Nationale Weideberaad. Het Akkerberaad is een samenwerkingsverband van een aantal organisaties, zoals Vogelbescherming Nederland en onder andere Rabobank, Louis Bolk Instituut, Stichting Veldleeuwewerik en Werkgroep Grauwe Kiekendief. In dit overleg staat verduurzaming van de akkerbouw in Nederland centraal. Het Akkerberaad werkt samen om te komen tot een duurzamere en natuurinclusieve landbouw met een zo hoog mogelijke kwalitatieve en kwantitatieve voedselproductie. Het Nationaal Weideberaad is een initiatief van Vogelbescherming, Wereld Natuur Fonds, Rabobank en FrieslandCampina. Red de Rijke weide heeft als doel: 200.000 hectare bloemrijke weide in 2020, een vijfde van de totale oppervlakte aan grasland in Nederland. Boeren houden rekening met weidevogels en natuur en produceren wat minder melk – maar veel meer natuur. Zuivelfabrieken en supermarkten betalen de boer een eerlijke

¹⁰ Emma Dijkgraaf and Jeroen Breidenbach hebben als studenten van Van Hall Larenstein een inventarisatie gemaakt van de aangetroffen biodiversiteit in het Ketelbos (zie <http://www.hetkbb.nl/> en <http://www.vhluniversity.com/news/66/Three-years-of-counting-night-moths.aspx>)

prijs voor de melk en kaas van de bloemrijke weides. Consumenten betalen iets meer voor deze natuurzuivel. De overheid stimuleert de duurzamere melkveehouderij.

Daarnaast is er vanuit EZ een opdracht gegeven aan Commonland in relatie tot het *veenweidegebied*. In de landbouw ontstaat een steeds groter wordende onderstroom van onderop die niet alleen maar gelooft in schaalvergroting maar onderkennen wat echt tweede natuur is. Dat is een onderstroom die sterker wordt maar op de een of andere manier onvoldoende ruimte krijgt of kan nemen. Bij de permacultuur loopt het niet omdat ze niet weten hoe de businesscase in elkaar zit. Hoe kom je de eerste periode door? Volgens de verhalen is het zo dat als je de eerste zes jaar doorkomt je winst kan maken. Alleen die opstartperiode ziet men niet zitten. Daar zitten allerlei mogelijkheden die een impuls moeten krijgen. Nu heb je common land die sinds de zomer van 2015 actief zijn (www.commonland.com) met een experiment in het veenweidegebied. Zij hebben ruimte van het ministerie van Economische Zaken gekregen en hebben de provincie Noord-Holland stevig aan zich verbonden, waardoor een zwaan kleef aan gedachte ontstaat. Achter common land zitten allerlei ideeën dat uitgeputte landschappen weer vitale landschappen worden met de natuur die daarbij hoort.

Living Lab voor natuurinclusieve landbouw en andere leernetwerken

Het Living Lab is voortgekomen uit een werkgroep bestaande uit leden van Kening fan 'e Greide, de Agrarische Collectieven, Natuurorganisaties, LTO en de Versnellingsagenda Melkveehouderij Noord-Nederland. Ook het ministerie van EZ is betrokken. In het kader van het EZ-programma 'Natuurvisies/ Tweede Natuur' is het Living Lab opgenomen als landelijk voorbeeldproject. Het Living Lab stimuleert en ondersteunt initiatieven en projecten die gericht zijn op de ontwikkeling van meer natuurinclusieve oplossingen binnen de landbouw, zowel op regionaal, landelijk als in Europees verband. Binnen deze innovatieve test- en ontwikkelomgeving komen ideeën samen en vinden experimenten plaats. Het Living Lab zoekt uitvoerbare antwoorden op de vraag hoe natuurinclusieve landbouw het beste in praktijk kan worden gebracht. Met als doel praktische gereedschappen voor boeren te ontwikkelen om met een meer natuurinclusieve landbouw aan de slag te gaan. Dit doen ze in nauwe samenwerking met de agrarische gebiedscollectieven, onderwijsinstellingen en kennisinstituten, maar ook met retailers en partijen binnen de zuivelketen (<http://www.kingofthefields.eu/living-lab-voor-natuurinclusieve-landbouw-2/>).

Ook vanuit andere landbouwsectoren zijn er initiatieven om natuurinclusiever of duurzamer te gaan produceren. Een incentive hiervoor zijn innovatieve studieclubs als de Stichting Veldleeuwerik (Stichting Veldleeuwerik, 2012) en de Stichting Kringloopboeren (VBBM, 2015). Ook hierin participeren kennisinstellingen van de WUR deels medegefinancierd door EZ, maar ook bedrijfsleven. De Stichting Veldleeuwerik heeft in 2012 een Green Deal afgesloten met de Rijksoverheid. De belangrijkste inspanningen die Veldleeuwerik in de Green Deal aan de overheid vraagt zijn:

1. Een financiële bijdrage in de certificering van de Veldleeuwerik systematiek.
2. Nagaan hoe met Veldleeuwerik de beoogde vergroening voor akkerbouw in het GLB optimaal ingevuld kan worden.
3. Betrokkenheid bij de hervorming van het GLB om de Veldleeuwerik systematiek in te passen in het nieuwe GLB.
4. Een loketfunctie voor kennisoverdracht en -deling vanuit onderzoek in te richten om specifieke kennisvragen uit de regiogroepen snel te kunnen beantwoorden.

Het afsluiten van de Green Deal was belangrijk voor Veldleeuwerik omdat het hen kan helpen om gestructureerd en geleidelijk een verdere groei van Veldleeuwerik te bewerkstelligen. Daarnaast zien zij het als een beloning voor alle inspanningen die zij met elkaar de afgelopen jaren hebben verricht.

Akkervogelsproject

Het ministerie van EZ heeft verder financiële ondersteuning geboden aan de pilot Akkervogelsproject om de bodem en de bovengrondse biodiversiteit te verbeteren. Dit is een project waarbij ideeën worden toegepast in de praktijk en er ook onderzoek wordt gedaan.

4.5.2 Ondersteuning van netwerkvorming

Netwerkbijeenkomsten natuurinclusieve landbouw

Het ministerie van EZ/RVO.nl heeft in het voorjaar van 2016 een netwerkdag 'Natuurinclusieve landbouw' mede georganiseerd. Als spin of is een bottom-up groep natuurinclusieve landbouw ontstaan. Deze bottom-up groep heeft zeer onlangs een tweedaagse natuurinclusieve landbouw georganiseerd met in totaal 500 deelnemers (18.000 facebook bezoekers en meer dan 3000 personen die de livestream hebben bekeken) en is medegefinancierd door het ministerie van EZ en waar RVO.nl (in plaats van EZ) mede-organiserende partij is. Deze groep is nu een manifest aan het opstellen die aan het ministerie van EZ zal worden aangeboden.

In maart 2016 heeft er een eerste netwerkbijeenkomst natuurinclusieve landbouw in Antropia te Driebergen plaatsgevonden. Daar ontstond het initiatief om te bouwen aan een "Bottom-up Topsector Natuurinclusieve Landbouw". In Nederland zetten steeds meer partijen met wisselende energie en betrokkenheid zich in voor 'natuurinclusieve landbouw'. Zij denken dat natuur en landbouw elkaar veel meer kunnen (én moeten!) versterken, waardoor meer biodiversiteit zal ontstaan, zowel op het gebied van flora, fauna als voedsel. De basis hiervoor ligt volgens hen daarbij letterlijk in de bodem. Op de eerste netwerkdag is uitgesproken dat natuurinclusieve landbouw zich dient te ontwikkelen als een stevige bottom-up 'top-sector'. RVO.nl denkt en werkt mee in dit netwerk en coördineert.

Op 21 en 22 november heeft er een tweede bijeenkomst¹¹ plaatsgevonden. De Amerikaanse boer en schrijver Joel Salatin - in 2011 door TIME Magazine uitgeroepen tot de meest innovatieve boer ter wereld deelde op 21 en 22 november zijn expertise als voedselproducent, marktpartij en opleider en zijn 'grondige' visie op een natuurinclusieve koers voor de Nederlandse landbouw.

De werkconferentie op 22 november was een volgende stap om de beweging naar natuurinclusieve landbouw te verbreden en te versterken. Die werkbijeenkomst was met 275 mensen goed bezocht. Met Joel Salatin als pionier en animator kon iedereen bijdragen aan het opstellen van een agenda. Salatins landgebruik is volledig gericht op natuurlijke processen, zijn marketingstrategie op eigentijdse behoeften van consumenten en zijn opleidingsaanbod op de 'honger' van jonge mensen naar authentiek agrarisch vakmanschap. Welk spoor gaan wij hier in Nederland trekken? Welke stappen gaan wij zetten voor een volwassen voedselsysteem dat werkelijk toekomst heeft - en toekomst gééft: aan boeren, aan consumenten, aan de levende natuur? Hoofdoel van de werkconferenties was: samen werken aan een actieagenda of manifest voor een koers naar 1 januari 2018 als aftrap van Nederland als Living Lab voor natuurinclusieve landbouw. In het actieprogramma staan bijvoorbeeld aanzetten om tot veel meer pilots of experimenten over te gaan en voor vergroening van het GLB.

4.5.3 Stroomlijnen van het eigen EZ-beleid

Omdat natuurinclusieve landbouw breed wordt opgevat zijn er ook veel links te leggen. Zo zijn de vergroening van het GLB, agrarisch natuurbeheer en duurzaam bodembeheer en het deltaprogramma agrarisch natuurbeheer te relateren aan natuurinclusieve landbouw. Het ministerie van EZ heeft bij de GLB-pilots gestimuleerd te komen tot een collectieve aanpak (pijler 2) met als doel om een effectievere aanpak voor biodiversiteit te realiseren.

4.5.4 Ondersteunen van kennisontwikkeling, - verspreiding en onderwijs

Financiering verdere uitwerking door kennisinstituten van concept natuurinclusieve landbouw

Sinds twee jaar loopt er beleidsondersteunend onderzoek 'Natuurinclusieve landbouw'. Het is het eerste programma dat directie-overstijgend is. Vanuit het interne EZ-programma 'Samen in beleid' hebben de directies Agro- & Natuurkennis en Natuur & Biodiversiteit besloten om gezamenlijk beleidsondersteunend onderzoek te programmeren voor natuurinclusieve landbouw.

¹¹ De werkconferentie op 21 november is gehouden bij Van Hall Larenstein in Leeuwarden. De werkconferentie op 22 november is gehouden bij de HAS in Den Bosch.

In opdracht van het ministerie van EZ heeft zowel Wageningen Economic Research (LEI) als Wageningen Environmental Research (Alterra) een brochure geschreven met mogelijke ontwikkelrichtingen naar een natuurinclusieve landbouw: het LEI een brochure over verdienmodellen voor een natuurinclusieve landbouw (Polman *et al.*, januari 2015) en Alterra een brochure die de overheid en de sector handvatten moet bieden om een dergelijke natuurinclusieve duurzame landbouw te bereiken op bedrijfsniveau (Sanders en Westerink (red.), oktober 2015). Ook is er met financiering van het ministerie van EZ beleidsondersteunend onderzoek verricht naar verschillende denkrichtingen over natuurinclusieve landbouw (Van Doorn *et al.*, 2016). Daarnaast loopt er momenteel bij Wageningen Environmental Research een tweejarig onderzoek (2016 t/m 2017) naar 'Boeren in beweging' (Westerink *et al.* in prep), waarbij wordt nagegaan wat boeren beweegt om gedragsinclusief te handelen. Verder is er een studie verricht naar de inpassing van agrarisch natuurbeheer in de bedrijfsontwikkeling van agrariërs (Melman *et al.*, 2016). Tot slot zijn medewerkers van Alterra en LEI met het MAS (Middelbare Agrarische School) en het HAS (Hogere Agrarische School) nagegaan hoe zij gezamenlijk een curriculum kunnen ontwikkelen en aanbieden over natuurinclusieve landbouw. Ook al deze lopende onderzoeken financiert het ministerie van EZ.

Onderwijs en leren in de praktijk over natuurinclusieve landbouw

Het ministerie van EZ heeft door RVO.nl een gespreksronde met agrarische MBO's en HBO's uit laten voeren. Dit heeft geresulteerd in een rapportadvies. Mede op basis hiervan is een centrale groep ingesteld die lesstof gaat maken over natuurinclusieve landbouw. Ook komt er een plan van actie.

Ook hebben het ministerie van EZ en RVO.nl meegewerkt aan een masterclass natuurinclusieve landbouw voor het onderwijs. Daarnaast heeft het ministerie van EZ bijgedragen aan de diverse instellingen van lectoren en leerstoelhouders gerelateerd aan natuurinclusieve landbouw. Ten slotte heeft EZ ook (financieel) bijgedragen aan de natuurboeren opleiding door van groene waarde.

Magazine 'Op weg naar natuurinclusieve landbouw'

Het ministerie van EZ heeft een [inspiratiemagazine](#) uitgegeven naar aanleiding van de netwerkdag Natuurinclusieve Landbouw op 10 maart 2016. In het magazine staat een beeldende terugblik op de netwerkdag, interviews met aanwezigen en links naar voorbeelden en achtergrondinformatie.

Film Bodemboeren

Er is een film gemaakt over bodemboeren (zie: <http://www.bodemboeren.nl/>) die tot natuurinclusieve landbouw is te rekenen. De film *Bodemboeren* is een Nederlandse documentaire van 40 minuten over agrarische koplopers in het duurzame beheer van de levende bodem. De film is in de loop van 2014 gemaakt, en ging op 21 januari 2015 op de Bio-beurs in Zwolle in première. Financiering van de productie van *Bodemboeren* is afkomstig van het Ministerie van I&M, Rijkswaterstaat – Leefomgeving/Bodem+ via Initiatief Bewust Bodemgebruik. Vijf eigenwijze Nederlandse boeren doken met een kleine filmploeg letterlijk hun bodem in, en vertellen waarom en hoe zij voortdurend experimenteren en observeren om die duurzamer te beheren. Samen verzetten zij de bakens tot een grondig 'nieuw bodemverhaal'. Daarin is duurzame voedselproductie meer dan verliezen compenseren en bedreigingen afwenden. Met oude, soms vergeten, en nieuwe, soms verrassende kennis bouwen zij proactief aan hun natuurlijke kapitaal: een bruisend bodemleven met voldoende lucht, water, koolstof en mineralen.

Bodemboeren kwam er omdat er 'in het veld' inspirerende voorbeelden te vinden zijn van individuele boeren, die extra werk maken van het beheer van hun bodem: de basis voor het productievermogen van hun bedrijf. Hun verhalen zijn van grote waarde voor de hele agrarische sector. In 2015, het mondiale Jaar van de Bodem, kan iedereen een vertoning organiseren. De visie die deze boeren al doende ontwikkelen, hun concrete aanpak en resultaten zijn direct relevant voor hun collega's en talloze andere spelers in de voedselproductie. Ook de manieren waarop zij in de praktijk experimenteren en observeren zijn interessant voor de kennisontwikkeling op het terrein van landbouw en voedsel. Bovendien is het voor de transitie naar een duurzaam voedselsysteem van wezenlijk belang dat consumenten hun inzicht kunnen vergroten in de herkomst van hun voedsel en de impact van de productie daarvan. Alleen zo kunnen zij zinvolle keuzes blijven maken.

4.6 Uitvoeringsorganisaties

RVO.nl en Staatsbosbeheer zijn als uitvoeringsorganisaties op verschillende manieren betrokken bij een natuurinclusieve landbouw. RVO.nl is bijvoorbeeld voorwaardenscheppend bij de mestadministratie betrokken, voorheen bij een subsidieregeling bedrijven en biodiversiteit en nog bij een garantstelling en een regeling waar landbouwbedrijven aanspraak op kunnen maken. SBB kan via gebiedsontwikkeling of plattelandontwikkeling aansturen op een gebiedsvisie of op projecten die aanzetten tot natuurinclusieve landbouw en vooral natuurinclusieve landbouw realiseren via de circa 50.000 ha landbouwgrond die SBB in bezit heeft waarbij circa 4000 pachters worden ingeschakeld. De rol van genoemde uitvoeringsorganisaties bij natuurinclusieve landbouw wordt in deze paragraaf verder toegelicht. Het gaat hierbij om voorbeelden die de verscheidenheid aan activiteiten illustreren en niet om een uitputtend overzicht te bieden.

EZ/RVO: mestadministratie

Te veel mest op grond is schadelijk voor het milieu en de biodiversiteit. Daarom zijn er regels opgesteld voor het gebruik van mest en grond. Zo moeten agrarisch ondernemers de grond die zij bezitten registreren in het perceelregister van de overheid. Die registratie bepaalt hoeveel meststoffen er uitgereden of aan- en afgevoerd mogen worden en hoeveel subsidie een ondernemer mag aanvragen. Het mestbeleid in Nederland is gebaseerd op de Nitraatrichtlijn. Om de doelstelling van de Nitraatrichtlijn te halen zijn er maatregelen voor bemesting genomen. Deze maatregelen hebben onder andere betrekking op de verwerkingsplicht van mest en het vervoer van mest. Agrarische bedrijven dienen een administratie bij te houden over de productie, aanvoer en afvoer en het gebruik van meststoffen. Agrarische bedrijven dienen bij RVO.nl geregistreerd te staan.

EZ/RVO: Garantstelling landbouw

De overheid stimuleert (jonge) agrariërs om zich te ontwikkelen, te investeren en duurzaam en efficiënt te produceren. Het ministerie van EZ ondersteunt hen door garant te staan bij het afsluiten van een aanvullende lening. Het gaat dan om een lening voor investeringen waarmee een agrariër bijvoorbeeld de productiekosten verlaagt, de kwaliteit van producten verhoogt of het dierenwelzijn verbetert. Daarnaast bestaat er voor glastuinders en veehouders die duurzaam en milieuvriendelijk willen investeren, de Garantstelling Plus. Voor 2016 is er voor de Garantstelling landbouw in totaal € 82,5 miljoen beschikbaar. Als landbouwbedrijven duurzaam produceren komt dit de natuur ten goede.

EZ/RVO: SBIR-regeling

SBIR staat voor 'Small Business Innovation Research' maar staat inmiddels ook open voor grotere bedrijven, niet alleen voor kleinere bedrijven (small business). SBIR daagt ondernemers uit om nieuwe producten te ontwikkelen en op de markt te brengen. SBIR gebruikt de creativiteit van ondernemers om maatschappelijke problemen op te lossen. SBIR kan daarmee ook worden ingezet voor natuurinclusieve landbouw. SBIR is een competitie, waarbij de ondernemingen met de beste offertes een opdracht krijgen voor een haalbaarheidsonderzoek. De ondernemingen met de meest kansrijke haalbaarheidsonderzoeken krijgen opdracht hun product verder te ontwikkelen. De SBIR-oproepen zijn toegankelijk voor alle bedrijven, klein of groot, zolang zij afkomstig zijn uit de EU. SBIR houdt rekening met kleinere ondernemingen door de korte doorlooptijden en fasering van de projecten. Alle ministeries en andere aanbestedende diensten kunnen een SBIR uitschrijven. Ook in andere Europese landen is het inkopen van innovaties in opkomst. Nederlandse bedrijven kunnen hierop inschrijven. Een SBIR-traject bestaat uit drie fasen:

1. Haalbaarheidsonderzoek
2. Toegepast onderzoek en ontwikkeling
3. Marktrijp maken.

Binnen de SBIR-regeling zijn er diverse sporen te onderscheiden die aanzetten tot een natuurinclusieve landbouw, bijvoorbeeld minder ammoniak door innovatieve voer- en managementmaatregelen, SBIR Reductie ammoniak emissie+ en SBIR Uitrijden van Mest. De oproepen om van de regeling gebruik te maken, zijn gesloten. De meeste projectfasen lopen door tot begin 2018. Dit betekent dat agrariërs nu niet meer van de regeling gebruik kunnen maken.

Mogelijk zijn er nog andere regelingen waar agrariërs gebruik van kunnen maken voor hun omslag naar een meer natuurinclusieve landbouw. De lijst is zeker niet uitputtend maar geeft aan hoe het ministerie van EZ/RVO.nl een rol spelen omtrent de omschakeling naar een meer natuurinclusieve landbouw.

Staatsbosbeheer: alleen verpachten van landbouwgrond voor natuurinclusieve landbouw

Staatsbosbeheer zet er op in om de natuurinclusieve landbouw forser aan te zetten door per 2021 alleen nog landbouwgrond te verpachten aan agrariërs die een certificaat hebben, als garantie dat zij de kennis en vaardigheden hebben om de natuur op pachtgronden te beheren.

Staatsbosbeheer: gebieds- of plattelandsontwikkeling met natuurinclusieve landbouw

Ook op een andere manier kan SBB een rol vervullen bij het verwezenlijken van natuurinclusieve landbouw. Via gebiedsontwikkeling of plattelandsontwikkeling kunnen medewerkers van SBB aansturen op een gebiedsvisie of op projecten die aanzetten tot natuurinclusieve landbouw. Een voorbeeld hiervan zijn de ontwikkelingen bij de Eemvallei-Oosterwold. De inspiratiebron voor de Eemvallei is de historische loop van de Eem, die vroeger door het gebied liep dat nu Oosterwold heet. Deze oude rivierloop is nog terug te vinden in de ondergrond. De groene-blaauwe omkleuring van het huidige, voornamelijk agrarische gebied is een impuls voor de ontwikkeling van Oosterwold. De invulling van de Eemvallei met nieuwe natuurprojecten draagt bij aan de compensatieopgave van bos en moeras, die afgelopen jaren in Almere zijn verdwenen voor woningbouw en infrastructurele projecten.

Voor de ontwikkeling van de Eemvallei in het Oosterwold bij Almere was door zowel SBB als door Stichting Het Flevo-Landschap een voorstel ingediend om een deel van de Eemvallei te ontwikkelen. Samen met een aantal kleinere initiatiefnemers gaan zij hun projectideeën voor de Eemvallei verder uitwerken. Het Bestuurlijk Overleg Oosterwold heeft daarvoor op 29 juni 2016 de benodigde ruimte geboden aan deze gecombineerde initiatieven. Komende maanden werken de initiatiefnemers hun plannen verder uit, waarbij ook het gesprek wordt aangegaan met de betrokkenen in het gebied. De uiteindelijke samenwerking met de zittende gebruikers en grondeigenaren is bepalend voor de precieze locatie van de nieuwe natuurinitiatieven in de Eemvallei. In het zuidelijke gebied van de Eemvallei zal de gebiedsontwikkeling als eerste zichtbaar worden. Hier gaat SBB in samenwerking met de initiatieven Speelwildernis en Voedselbos aan de slag om een belangrijk deel van het plan te realiseren. Samenwerking met het project Voedselbos kan worden gezien als natuurinclusieve landbouw op projectniveau waarbij SBB de natuur accepteert die bij voedselbossen behoren.

4.7 Reflectie en conclusies

In deze slotparagraaf gaan we in op de volgende vragen: Wat is er gebeurd en niet gebeurd? Was het allemaal wel duidelijk wat er moest gebeuren? In hoeverre is sprake van natuurinclusief werken? Is duidelijk hoe natuurinclusief kan worden geïnterpreteerd?

Natuur en landbouw zijn beleidsterreinen die sterk met elkaar verweven zijn. Die verwevenheid heeft een lange geschiedenis. Die geschiedenis heeft geleid tot allerlei organisatiestructuren (bijvoorbeeld agrarische natuurverenigingen en collectieven) en institutionele kaders op diverse beleidsniveaus. Een aantal van de meer recente beleidsinspanningen is gericht op het natuurinclusief maken van de huidige landbouw. Het biodiversiteitsverdrag en de Europese biodiversiteitsstrategie sporen Nederland aan tot actie op de korte termijn. De staat van instandhouding van 50% van de soorten en 100% van de habitattypen in 2020 moet zijn verbeterd ten opzichte van rapportage in 2006. Hoofddoel van de Europese Biodiversiteitsstrategie is het biodiversiteitverlies en de achteruitgang van ecosystemendiensten binnen de EU uiterlijk in 2020 tot staan te brengen en, voor zover dit haalbaar is, ongedaan te maken. De inspanningen van de lidstaten zal mede afhangen van de Europese sancties die erop staan als dit niet wordt gehaald.

De opmaat voor het gedachtegoed achter natuurinclusieve landbouw is al een paar jaar voor de Rijksnatuurvisie gelegd, onder meer in de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal (EZ, 2013).

Natuurinclusieve landbouw kende bij aanvang een moeilijke start omdat het werd gezien als een niche en niet als een kans of uitdaging voor de gehele landbouw. Het Rijk stelt dat de markt en de bedrijven vooral zelf verantwoordelijk zijn voor de transitie. Tegelijkertijd ondersteunt het ministerie van EZ initiatieven gericht op natuurinclusieve landbouw en wordt dit flankerend ondersteund door ander beleid van het ministerie van EZ, zoals met regelgeving om emissies tegen te gaan, financiële prikkels als garantstelling landbouw en de SBIR-regeling en beleid gericht op ecosysteemdiensten. De ondersteuning vanuit het ministerie van EZ bij natuurinclusieve landbouw bestaat uit: ondersteuning van perspectiefvolle initiatieven, het ondersteunen van netwerkvorming, het stroomlijnen van het eigen beleid van het ministerie van EZ en het ondersteunen van kennisverspreiding en onderwijs.

Hoe valt op het EZ-beleid gericht op natuurinclusieve landbouw te reflecteren? Dat kan op twee manieren:

- door het beleid te vergelijken met bijvoorbeeld het beleid in een ander land; en
- door stimulansen via het beleid te beoordelen aan de hand van de transitiefase waarin het thema natuurinclusieve landbouw verkeert (Van Doorn *et al.*, 2016).

Wat het eerste betreft schetsen Van Doorn *et al.* (2016: p. 19) dat in Frankrijk voor natuurinclusieve landbouw er het concept agro-ecologie op wordt nagehouden. Zij geven aan dat er in Frankrijk recentelijk een wet (Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt) is aangenomen die voorschrijft dat overheidsbeleid gericht moet zijn op het stimuleren van agro-ecologische productiesystemen. Daarnaast is er is een duidelijke ambitie vastgesteld dat in 2025 de helft van de Franse boeren zich aan agro-ecologische principes heeft gecommitteerd. Er is een nationaal actieplan opgericht om het landbouwonderwijs te richten op duurzamere en groenere productiesystemen en ten slotte worden de publieke middelen, die beschikbaar zijn, gericht op het verduurzamen en vergroenen van de landbouw. Als natuurinclusieve landbouw vanuit dit oogpunt wordt vergeleken met het beleid in Frankrijk dan is het Nederlandse beleid vrijblijvender te noemen of minder sturend vanuit het Rijk.

Omtrent de rollen van het Rijk schetsen Van Doorn *et al.* (2016) dat die rollen afhankelijk zijn van de transitiefasen waarin natuurinclusieve landbouw zich bevindt. De stimulansen die het ministerie van EZ tot nu toe heeft gegeven om natuurinclusieve landbouw te bevorderen, zijn als positief te beoordelen wanneer die bijvoorbeeld worden afgezet tegen de transitietheorie van Rotmans (2011). Zo beveelt Rotmans het volgende aan voor transities waar het ministerie van EZ aan voldoet bij natuurinclusieve landbouw:

- geef strategische personen de ruimte om processen te beïnvloeden;
- benader transitie als een leerproces;
- geef ruimte aan initiatieven die afwijken van het gewone;
- experimenteer op kleine schaal en schaal successen vervolgens op en vorm netwerken rond experimenten.

Of dit allemaal voldoende gebeurt is aan interpretatie en discussie onderhevig. Onder de noemer natuurinclusieve landbouw is pas twee jaar een start gemaakt. Het is daarmee nog klein en moet nog groeien. Het kan daarmee ook nog geen mainstream zijn: het is nog maar net begonnen. Daarbij is het te gemakkelijk om te veronderstellen dat vooral markt en bedrijven aan zet zijn, want de Rijksoverheid en andere overheden kunnen wel degelijk de context beïnvloeden. De Rijksoverheid vervult nu vooral een faciliterende rol.

Volgens Van Doorn *et al.* (2016) bestaat er door de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies een reëel risico dat nieuw beleid versnipperd raakt en los komt te hangen van de implementatie. Overheden zouden er volgens Van Doorn *et al.* (2016) goed aan doen om gezamenlijk hun ambitie voor natuurinclusieve landbouw te formuleren en daarbij ook na te denken welke instrumenten er voor nodig zijn. Ook het PBL (2016) pleit voor deze richtinggevende overheidsrol. Wij zien eveneens dat voorbeelden van agrariërs met natuurinclusieve landbouw nog een soort eilandjes zijn. Je moet klein beginnen. Maar wordt de grote bulk wel voldoende gestimuleerd om de voordelen uit de experimenten en pilots op te pakken? De meeste hebben het idee dat ze voor de wereldmarkt moeten blijven boeren. De verhalen worden niet voldoende geïncorporeerd in de gangbare landbouw.

Voedsel blijft een belangrijk exportproduct. Met het voortbestaan van het belang van voedslexport en het voortbestaan van de institutionele omgeving van retail, banken, verzekeringen en coöperaties waarbinnen agrariërs dienen te opereren, kan niet verwacht worden dat nog grote stappen gezet gaan worden naar een natuurinclusieve landbouw. Tenzij deze institutionele omgeving zelf meer stappen gaat zetten richting natuurinclusief werken: bijvoorbeeld alleen langetermijnlening verstrekken als op lange termijn een duurzame bodemkwaliteit wordt nagestreefd. Ook de Voedselagenda werkt hopelijk gunstig uit voor een beweging van de gangbare landbouw richting een meer natuurinclusieve landbouw.

Bij natuurinclusieve landbouw was het niet meteen duidelijk wat er moest gebeuren vanwege het ontbreken van een scherpe conceptuele duiding van natuurinclusief. Het natuurinclusief werken heeft er vooral uit bestaan om aan natuurinclusieve landbouw meervoudig conceptuele duiding te geven (zie hiervoor ook Van Doorn *et al.*, 2016). Politici, beleidsmakers, onderzoekers en agrariërs houden er verschillende definities van natuurinclusieve landbouw op na. Bij natuurinclusieve landbouw is er een gebrek aan conceptuele duiding van natuurinclusief: gaat het nu om het sluiten van kringlopen, diervriendelijke landbouw met natuurlijk gedrag in de stallen, het buiten lopen van koeien en kippen, milieu-investeringen, investeringen in landschap of juist in weidevogels of slootkanten? Tot nu toe wordt er meervoudige definities op nagehouden. Dit heeft als voordeel dat veel agrariërs er hun eigen interpretatie aan kunnen geven en in die zin groeit het commitment, wat al winst is voor natuur. Er is dan ook een brede onderstroom betrokken bij natuurinclusieve landbouw en niet een bedrijfsstijl in enge zin. Het nadeel is dat met het ontbreken van conceptuele duiding er vaak geen duidelijk verhaal wordt uitgedragen omdat het ongrijpbaar wordt. De veelzijdigheid zou goed in beeld gebracht moeten worden opdat het andere agrariërs weer stimuleert.

Voor het ministerie van EZ is er een duidelijke maatschappelijke urgentie om in te zetten op natuurinclusieve landbouw. Mensen raken vervreemd van voedselproductie en de wijze van voedselproductie is in veel gevallen een bedreiging voor natuur en landschap. Op strategisch niveau vormde de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal de opmaat naar de Rijksnatuurvisie. De beleidsmatige urgentie ontbrak voor het ministerie van EZ om eerst te moeten inzetten op verdere doorwerking van natuurinclusieve landbouw in andere nota's van departementen. Het ministerie van EZ kon zich direct concentreren op verdere doorwerking naar het programma- en gebiedsniveau en projectenniveau. Toch zien we ook op beleidsniveau dat het gedachtegoed over natuurinclusieve landbouw doorwerkt in andere strategische beleidsagenda's, -visies en -nota's, zoals de Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel en het programma Circulaire Economie.

Bij natuurinclusieve landbouw heeft het ministerie van EZ vooral een faciliterende rol vervuld: het ondersteunen van programma's die de natuurinclusieve landbouw ten goede komen, financiering en verdere uitwerking door kennisinstituten van het concept natuurinclusieve landbouw, het sluiten van Green Deals, het meefinancieren van onderwijs en leren in de praktijk over natuurinclusieve landbouw, meedoen en mogelijk maken van netwerkbijeenkomsten natuurinclusieve landbouw.

Het ministerie van EZ heeft daarbij zelf veel zeggenschap over de procedures, het beschikbare budget en de menskracht. Regelgeving, budgettering en andere beleidsinstrumenten zijn aanwezig om aan te zetten tot natuurcombinaties bij landbouw. De evoluties van nota's, programma's en projecten zijn sterk met elkaar verbonden. De wederzijdse afhankelijkheden tussen alle initiatieven zijn ontstaan vanwege:

- het discours rond natuurinclusieve landbouw dat breed wordt uitgedragen voor alle vormen van landbouw;
- institutionele belemmeringen die worden weggenomen opdat bedrijven zich kunnen inlaten met natuurinclusieve landbouw; en
- prikkels die worden gegeven om over te gaan tot natuurinclusieve landbouw.

Er zijn volop voorbeelden die worden gedeeld en ook weer inspirerend werken.

Het onderzoek laat zien dat landbouw een domein is waar de relatie met natuur meer en meer in beeld is. Dit is deels het resultaat van eerder beleid (agrarisch natuurbeheer) en een praktijk waarin landbouw en natuur nadrukkelijk in samenhang worden ontwikkeld (bijvoorbeeld biologische landbouw). Natuur is in een afhankelijke positie van landbouw. Omdat de landbouwmarkt grote

schommelingen kent, kan dit de mogelijkheden voor natuurinclusieve landbouw beïnvloeden. Ook Europese regulerende ontwikkelingen naar een meer liberaliserende markt hebben impact op een natuurinclusieve landbouw. Naast de EU zet ook het ministerie van EZ zowel in op natuurinclusieve landbouw als op beleid dat concurreert met een natuurinclusieve landbouw. Zo kan het loslaten van quota's en potentiële hogere opbrengsten belangrijker worden dan bijvoorbeeld gewasrotatie voor een goede bodemkwaliteit (te verwachten bij loslaten van quota op uien of bieten of het terugdringen van mest (bij melkquota)).

De landbouw, en dus ook de mogelijkheden voor natuurinclusieve landbouw, worden in sterke mate beïnvloed door regelgeving en door de ambities en ideeën van betrokken organisaties. Dat geldt voor het alle besluiten die genomen worden, van bedrijfsniveau tot aan de EU en daarbuiten: de wereldmarkt, EU-beleid, en de bankensector spelen een cruciale rol. Dat betekent dat bij veel besluiten allerlei afwegingen, belangen en regels een rol spelen en het geheel daardoor weinig flexibel is. Uitzonderingen zijn mogelijk zoals de genoemde voorbeelden laten zien, maar die zijn (vooralsnog) wel uniek.

5 Water en natuurcombinaties

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft weer in hoeverre rijksorganisaties bij hoogwaterbescherming of bij verbetering van waterkwaliteit er in slagen om ook natuur te realiseren. De ministeries die verantwoordelijk zijn voor het behalen van de hoogwaterbescherming en het realiseren van waterkwaliteit zijn het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) en het ministerie van Economische Zaken (EZ).

Voor de waterkwaliteit en de Kaderrichtlijn Water (KRW) en Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) geldt dat de coördinerende verantwoordelijkheid ligt bij de minister van I&M, in afstemming met de minister van EZ. De minister van I&M is verantwoordelijk voor de vormgeving van het integrale waterbeleid en het toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving voor hoogwaterafvoer, primaire waterkeringen (Waterwet) en de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. De Natuurbeschermingswet en Flora- en faunawet vallen onder het ministerie van EZ. Ook is de minister van I&M verantwoordelijk om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium voor het waterbeleid te verbeteren. Daarnaast regisseert de minister de afstemming van het waterbeheer rondom de Noordzee en met de buurlanden bovenstrooms gelegen in de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems. In Nederland vertaalt het Rijk de KRW in landelijke beleidsuitgangspunten, kaders en instrumenten. Ten slotte is de minister van I&M verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van (een deel van) de wet- en regelgeving door de Inspectie Leefomgeving en Transport op dit beleid.

Voor de waterveiligheid formuleert de minister van I&M veiligheidsnormen voor de primaire waterkeringen die de sterkte van de dijk aangeven. Deze veiligheidsnormen worden uitgedrukt in de gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste hoogwaterstand waarop de kering moet zijn berekend. Ook houdt de minister van I&M toezicht op de primaire waterkeringen. In de Waterwet is voor de beheerder van de primaire waterkering de verplichting neergelegd iedere twaalf jaar aan de minister verslag uit te brengen over de algemene waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen. Om de rapportage op te kunnen stellen worden de primaire waterkeringen door de beheerder (de waterschappen en Rijkswaterstaat) getoetst. Deze rapportage ligt ten grondslag aan het verslag dat de minister over iedere dijkkring uitbrengt aan de Eerste en de Tweede Kamer.

Bij de selectie van de casus water was het uitgangspunt dat de eerste verantwoordelijkheid op rijksniveau voor de hoogwaterbeschermingsdoelen en de waterkwaliteitsdoelen bij het ministerie van I&M ligt. Natuurontwikkeling heeft daarbij niet altijd prioriteit. Tegelijkertijd zijn de meeste partijen zich ervan bewust dat water en natuur nauw met elkaar verbonden zijn. Dat geldt zowel voor waterkwaliteit als waterkwantiteit. Een goede waterkwaliteit is vaak (niet altijd, dat is een misvatting) goed voor de natuur en een goede kwaliteit van de natuur leidt vaak tot goede waterkwaliteit. Inrichtingsmaatregelen voor het sturen van waterkwantiteit laten zich goed combineren met natuur, zoals beleid rond de Nadere Uitwerking Rivieren Gebied (NURG) en voor Ruimte voor de Rivier in het verleden al uitwees. Op basis van ervaringen uit het verleden is de verwachting dat combinaties tussen natuur en water gemakkelijk tot stand kunnen komen. Wij gaan in dit hoofdstuk na of dit het geval is.

Naast mogelijke aandacht voor combinaties van natuur en water in rijksbeleidsvisies kunnen zich ook op meer operationeel niveau kansen voordoen die verzilverd worden met Groene Tafels of Green Deals. Ook wet- en regelgeving of subsidievoorwaarden kunnen aanzetten tot natuurcombinaties. Of dit alles ook daadwerkelijk gebeurt, wordt in dit hoofdstuk nagegaan. Daarbij zal gekeken worden naar het beleid vanuit het ministerie van I&M en het ministerie van EZ voor de combinatie van water en natuur.

Behalve op beleidsmakend ministerieel niveau richten wij ons in dit hoofdstuk ook op Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer. Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van I&M en werkt dagelijks aan een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland. Rijkswaterstaat helpt samen met andere partijen ons land te beschermen tegen overstromingen. Rijkswaterstaat onderhoudt 2500 km aan

dijken, dammen, stuwen en stormvloedkeringen en beschermen de kust. Ook geeft Rijkswaterstaat rivieren meer ruimte door bijvoorbeeld uiterwaarden te verdiepen en nevengeulen aan te leggen. SBB beheert een aanzienlijk deel van de natuur langs de grote rivieren van Nederland. Voor een snelle waterafvoer is SBB niet verantwoordelijk, maar voor een groot gedeelte van de natuur in en om de grote rivieren is SBB dat wel. Daarbij houdt SBB ook rekening met de bescherming tegen hoogwater. (Volgens eigen zeggen: "dus ook al heten we StaatsBOSbeheer, bij het groen is een heleboel blauw gekomen. Want onze Nederlandse natuur loopt over van het water.").

Opbouw van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst geven we een schets van de beleidscontext rond waterkwantiteit en waterkwaliteit. Naar onze mening is dit van belang om te kunnen bepalen of de waterdoelen ruimte bieden voor combinaties met natuur. We letten daarbij op de tijdsdruk om de waterdoelen te verwezenlijken en op de huidige en gewenste situatie omtrent realisatie van waterdoelen. Dit zal veelal bepalend zijn voor de benodigde inspanningen en kan mede verklarend zijn voor het al dan niet aangaan van natuurcombinaties (par. 5.2). Vervolgens geven we op hoofdlijnen het rijksbeleid weer voor waterkwantiteit en voor waterkwaliteit (par. 5.3). Daarmee wordt duidelijk hoe het ministerie van EZ aandacht voor de natuur wil bij de wateropgaven en hoe het ministerie van I&M de beleidsdoelstellingen voor water wil realiseren en of het gedachtegoed omtrent natuurcombinaties in deze visies wordt meegenomen. Vervolgens wordt nagegaan of vanuit beide ministeries op andere manieren dan rijksnota's is of wordt geprobeerd om waterkwantiteit en waterkwaliteit te combineren met natuur (par. 5.4). Hierna wordt aangegeven in hoeverre Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer zich inlaten met het combineren van waterkwantiteit en waterkwaliteit met natuur (par. 5.5). Tot slot wordt gereflecteerd op - en conclusies getrokken over - de stand van zaken rond waterveiligheid, waterkwaliteit en de combinaties met natuur (par. 5.6).

5.2 Beleidsdoelen van het Rijk omtrent waterkwantiteit en waterkwaliteit

Urgentie beleidsdoelen waterkwantiteit en waterkwaliteit

De beleidsdoelen voor de waterkwantiteit zijn als volgt. De minister van I&M houdt voor het hoogwater bij Lobith een politiek en beleidsmatige norm van 18.000 m³/s bij Lobith aan voor het jaar 2100. Dit betekent dat de projecten in het kader van Ruimte voor de Rivier niet afdoende zijn: die zijn veelal gebaseerd op 16.000 m³/s bij Lobith, waarbij overigens wel vaak al de norm van 18.000 m³/s voor projecten is aangehouden, zoals bij de Noordwaard, bij Lent en Veessen-Wapenveld. Voor de primaire waterkeringen zijn de volgende veiligheidsnormen vastgesteld: voor de Randstad is deze 1/10.000 per jaar, voor overige gebieden 1/2000 of 1/4000 per jaar, voor het achterland van de rivieren 1/1250 per jaar en voor de gebieden achter de Maaskaden in Limburg 1/250 per jaar.

Iedere twaalf jaar toetsen de waterbeheerders de primaire waterkeringen aan de daaraan gestelde normering. Als dit nodig is verbeteren de beheerders die keringen. Noodzakelijke verbeteringen aan de primaire waterkeringen neemt de minister van I&M op in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Uit het Bestuursakkoord Water (Unie van Waterschappen *et al.*, 2011) is een nieuwe subsidieregeling voortgekomen voor het nieuwe HWBP, waarbij de waterschappen voor 50% meebetalen. In dit HWBP-2 wordt gewerkt aan waterkeringen die in de tweede toetsronde (2001-2006) niet voldeden aan de norm.

De huidige veiligheidsnormen worden herijkt. Deze herijking is volgens het ministerie van I&M nodig gebleken vanwege:

- de toename van de bevolking;
- de veel grotere economische waarde achter de dijken;
- de wens om dijkverbeteringen harmonisch in te passen in het landschap, rekening houdend met natuurlijke en cultuurhistorische waarden en vanwege klimaatverandering met meer water en wind.¹²

¹² <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/thema's/waterveiligheid-0/normering-primaire/>

Halverwege 2015 is de nieuwe veiligheidsnormering gepresenteerd. Het streven is dat deze nieuwe normering per 1 januari 2017 met een wijziging van de Waterwet vastgelegd wordt en dat het bijbehorende nieuwe toetsingskader op dat moment ook klaar is. Belangrijkste wijzigingen hierbij zijn dat niet langer wordt gesproken over overschrijdingskans maar over overstromingskans. Ook wordt de term dijkringen vervangen door de term dijktrajecten. Op deze manier komt er meer onderscheid tussen de achterliggende gebieden die door een kering worden beschermd.

Op de nieuwe veiligheidsnormering is al voorgesorteerd in het project 'Veiligheid Nederland in kaart'. Verder geven de door de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's verplichte overstromingsrisico-kaarten inzicht in de Nederlandse waterveiligheidssituatie. Deze Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) dateert van november 2007. In 2009 zijn vereisten vanuit de richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving opgenomen. Het doel van de ROR is het beperken van de negatieve gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van de mens, het milieu, het culturele erfgoed en de economische bedrijvigheid. Concreet verplicht de ROR lidstaten tot het maken van een voorlopige risicobeoordeling, overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen. De Europese lidstaten hebben een zekere vrijheid om de richtlijn naar eigen inzichten in te vullen. Zo bepalen zij zelf de doelen en de daaruit afgeleide maatregelen voor hun overstromingsrisicobeheer. Nederland heeft gekozen voor een sobere, doelmatige aanpak wat wil zeggen dat voor rapportage naar de EU geen nieuw beleid wordt.

Het doel van het beleid van het ministerie van I&M voor *waterkwaliteit* is het bereiken van een goede ecologische en chemische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Rijn, Maas, Schelde, Eems en de Noordzee en het bereiken van een goede chemische en kwantitatieve toestand van de grondwateren in de vier stroomgebieden. Deze doelen zijn conform de voorschriften zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn Water (KRW), om in drie planperiodes uiterlijk in 2027 aan de Europese verplichtingen te voldoen.

Maatregelen op het gebied van waterkwaliteit hebben voor de minister van I&M betrekking op de volgende taken:

- het (doen) uitvoeren van aanlegprojecten, zoals het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren;
- het nemen van de nodige maatregelen om een goede milieutoestand te bereiken en te behouden in het Nederlandse deel van de Noordzee, in samenwerking en samenhang met de andere Noordzeelanden, conform de vereisten zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn Mariene Strategie.

Huidige en gewenste situatie Waterkwantiteit en Waterkwaliteit

Voor de waterkwantiteit is in de Waterwet voor de beheerder van de primaire waterkering de verplichting opgenomen om periodiek de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen te toetsen. Deze reguliere toets op veiligheid zorgt ervoor dat waterkeringbeheerders de staat van de primaire waterkeringen scherp in de gaten houden en dat tijdig nieuwe inzichten worden toegepast. In de Derde Toetsing is 3767 kilometer dijken, duinen en dammen die direct of indirect beschermen tegen de kracht van het buitenwater getoetst. Mede door het toegenomen inzicht in de toestand van de waterkeringen is het percentage van de waterkeringen dat niet voldoet aan de norm in de Derde Toetsing gestegen (van 680 naar 1225 kilometer). Ongeveer de helft van de dijken en duinen die niet voldoen aan de norm staat al op de rol om aangepakt te worden binnen de toen lopende programma's, zoals het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma, Maaswerken en Ruimte voor de Rivier. De overige keringen zullen binnen het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma worden aangepakt.

Met het op orde brengen van de primaire waterkeringen worden meteen mogelijkheden nagegaan om dit te combineren met maatregelen die zorgen voor rivierverruiming, opdat dit de primaire waterkeringen kan ontlasten én maatregelen voor primaire waterkeringen en voor rivierverruiming meteen op elkaar kunnen worden afgestemd.

Voor de waterkwaliteit zijn de maatregelen in de nieuwe plannen voor de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) in veel wateren onvoldoende om de ecologische einddoelen te halen. Dit blijkt uit een rapport 'Waterkwaliteit nu en in de toekomst' (PBL, 2016) waarin een ex-ante evaluatie is gemaakt van de ontwerp-stroomgebied-beheerplannen voor de periode 2016-2021. Het PBL heeft op verzoek van het ministerie van I&M geëvalueerd of de maatregelen in de nu ter inzage liggende stroomgebied-

beheerplannen voldoende zijn om de gestelde doelen voor 2027 te halen. Vanaf 2009 stagneert in het grootste deel van de wateren de verbetering van de nutriëntentoestand. Dat komt doordat het huidige mestbeleid vooral gericht is op het verminderen van de nitraatbelasting van grondwater en niet op het verminderen van de belasting van het oppervlaktewater. Ook wordt van sommige stoffen van de Europese lijst van probleemstoffen nog regelmatig de norm overschreden. Dit betreft echter vooral stoffen die inmiddels nagenoeg niet meer worden geloosd, maar die door nalevering uit bijvoorbeeld het sediment nog lange tijd in het water kunnen worden aangetroffen.

Met de nu geplande maatregelen is het onwaarschijnlijk dat in de meeste wateren de einddoelen in 2027 zullen worden gehaald. Met extra maatregelen is het mogelijk de doelen dichterbij te brengen. Hiervoor is een combinatie van generiek bronbeleid en gebiedsgerichte maatregelen het meest geschikt. Waterbeheerders en andere belanghebbenden, waaronder agrariërs, moeten gezamenlijk op zoek gaan naar een maatregelenpakket dat voor de betreffende regio het meest geschikt is. Pas als blijkt dat extra maatregelen niet haalbaar of te duur zijn, kunnen waterbeheerders conform de KRW de doelen verlagen. In 2021 moet Nederland in de laatste ronde van stroomgebied-beheerplannen de definitieve keuzes maken over de doelen voor de verschillende wateren en de in te zetten maatregelen.

5.3 Rijksbeleid

In deze paragraaf worden allereerst de belangrijkste nota's van de afzonderlijke ministeries van EZ en van I&M weergegeven. Voordat we nagaan in hoeverre de beleidsnota's aan combinaties van water en natuur refereren kan al op voorhand worden aangegeven dat beide ministeries nauw samenwerken bij het realiseren van natte natuur in en rond zoetwatersystemen. Deze samenwerking is vastgelegd in de Samenwerkingsafpraak veiligheid en natte natuur (TK 25017, nr. 29) en richt zich op de uitvoering van projecten met als doelstelling veiligheid en natuurontwikkeling in het rivierengebied, in en langs de grote wateren en in het noorden van het land. (zie ook: Briene *et al.*, 2015: 54).

Rijksnota's van het ministerie van Economische Zaken

Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder (EZ, 2013)

De 'Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder' is een beleidsvisie van EZ. Hiermee kunnen volgens de website van het ministerie van EZ¹³ beleidsmakers bij toekomstige besluitvorming beter rekening houden met natuur. De Natuurambitie Grote Wateren (NAGW) schetst vergezichten (2050–2100) voor robuuste en toekomstbestendige natuur in de grote wateren. De NAGW bouwt verder op het streven van het kabinet om het natuurbeleid meer dan voorheen te richten op het scheppen van de juiste condities voor natuur en het ruimte geven aan natuurlijke processen (zie de Rijksnatuurvisie Natuurlijk verder). De 'Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder' (Ministerie van EZ, 2013) heeft als doel een toekomstbestendige natuur in de grote wateren van Nederland. Toenmalig staatssecretaris Dijkzema verwoordde het als volgt:

"Op de langere termijn kan natuur de nodige robuustheid krijgen door versterking van de samenhang in grotere systemen en door natuurdoelen te combineren met maatschappelijk opgaven zoals waterveiligheid en klimaatverandering. Uitgangspunt is het bijzondere karakter van Nederland als rivierdelta, verstedelijkt en dichtbevolkt maar toch met unieke natuurwaarden. De vraag is hoe op dit schaalniveau dynamiek en natuurlijke processen gefaciliteerd en benut kunnen worden. In de Natuurambitie Grote Wateren, die in het voorjaar van 2014 zal verschijnen, wordt dit voor de grote wateren uitgewerkt: Waddenzee, Rivierengebied, IJsselmeer, de Deltawateren en Noordzeekust. Met als horizon 2050 en verder wordt antwoord gezocht op de vraag hoe een robuuste en toekomstbestendige natuur eruit ziet in samenhang met klimaat- en sociaaleconomische veranderingen. Zo komt ons nationaal natuurlijk erfgoed maximaal tot waarde" (Staatssecretaris van Economische Zaken, 31 oktober 2013).

Tijdens de Groene Tafel 'Natuurambitie Grote Wateren' is met diverse partijen gesproken over de toekomst van de natuur in de onze grote wateren.

¹³ www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/10/31/beleidsverkenning-natuurambitie-grote-wateren-2050-2010

De toenmalige staatssecretaris van EZ legde een nadrukkelijk verband tussen water en natuur:

"De RLI (2013) verwijst in het kader van functiecombinaties ook naar het Programma Ruimte voor de Rivier. Dit is in lijn met het ingezette beleid. In de brief aan uw Kamer van 20 juni is ingegaan op de meerwaarde van het in samenhang oppakken van afzonderlijke problemen, met als voorbeeld de bijdrage die nevengeulen kunnen leveren aan veiligheid en verbetering van de ecologische- en ruimtelijke kwaliteit." (Staatssecretaris van Economische Zaken, 31 oktober 2013)

Berenschot en Ecorys verrichten in 2015 een beleidsdoorlichting van artikel 18 Regio en Natuur (Briene *et al.*, 2015) waarbij is nagegaan in welke mate de gepleegde inzet en geleverde inspanningen in het kader van begrotingsartikel 18 bijdragen aan een concurrerende ruimtelijk-economische structuur, een veelzijdige natuur en een wederzijdse versterking van ecologie en economie. Ook is hen gevraagd aanbevelingen te doen. In het rapport staan onder meer de volgende passages over de combinatie water en natuur:

"In het waterbeleid zijn goede voorbeelden van natuurinclusief werken terug te vinden, waaronder het programma Ruimte voor de Rivier. Dit programma kent een dubbeldoelstelling (waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit) waardoor er budget is voor ruimtelijke en natuurlijke inpassing. Bij het huidige Deltaprogramma wordt natuur minder als vanzelfsprekend gezien en ligt het accent vrij sectoraal op waterveiligheid. En waar de decentralisatie van het Natuurnetwerk Nederland op land gepaard is gegaan met een gedeeltelijke overheveling van middelen is dit voor de natte natuur-gebieden nog niet systematisch georganiseerd. Dit roept onder andere het beeld op dat er meer synergiekansen liggen tussen de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn (VHR) met name in de Natura 2000-gebieden op water." (Briene *et al.*, 2015: 71).

En:

"De verwachting is dat het concretiseren van en uitvoering geven aan de Natuurambitie Grote Wateren veel meerwaarde kan hebben voor de natuur. Hiervoor kan worden aangesloten bij de maatregelen die worden getroffen vanuit het Deltaprogramma. Met een relatief beperkte extra inzet van middelen voor natuur (naast middelen voor waterveiligheid uit het Deltafonds) kan gekozen worden voor meer natuurvriendelijke projectvarianten. Ook de synergie tussen KRW en de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn kan met name in de Natura 2000-gebieden op water vergroot worden. Inzet van eventuele extra middelen voor natuur voor dit onderwerp lijkt daarmee aantrekkelijk. Kansen voor integratie met andere beleidsterreinen zijn op dit moment minder goed in beeld, maar zouden ook meerwaarde kunnen bieden." (Briene *et al.*, 2015:86)

"Passend bij de nieuwe aanpak uit de Rijksnatuurvisie is de aandacht voor samenhang van natuur met andere beleidsvelden. Voor de hand ligt de verdere inzet op het meer koppelen van natuur en economie, maar kijk ook naar andere beleidsvelden. De integratie van het natuurbeleid met het waterbeleid kent goede voorbeelden uit het verleden (onder andere Ruimte voor de Rivier), maar blijkt bij de uitvoering van projecten voor onder andere waterveiligheid niet altijd vanzelfsprekend" (Briene *et al.*, 2015:101).

Deze constatering zijn voor de vaste commissie Economische Zaken aanleiding om de volgende vraag aan de staatssecretaris te stellen (Tweede Kamer, 2015-216, 30991, nr. 30):

"Hoe gaat u goede (financiële) afspraken maken met het ministerie van Infrastructuur en Milieu/Rijkswaterstaat over het borgen van natuurbelangen bij beheer en onderhoud van grote wateren en bij de uitvoering van aanlegprojecten, aangezien integratie bij de uitvoering niet vanzelfsprekend is volgens de onderzoekers?"

(MP: hiermee wordt geduid op de onderzoekers van Ecorys en Berenschot).

Op 22 september 2015 (Handelingen II 2015/16, nr. 4, item 17) heeft de Tweede Kamer de motie Hachchi-Jacobi (Kamerstuk 31 710, nr. 41) aangenomen, die het kabinet verzoekt de doelen uit de Natuurambitie Grote Wateren te vertalen in concrete acties en aan te geven hoe deze acties worden gekoppeld aan beleid op het gebied van waterkwaliteit- en kwantiteit. Mede namens de minister van I&M reageert de staatssecretaris van EZ deze motie (ref):

"Voorvoemde motie zie ik als steun voor dit integraal waterbeheer. De Ministeries van IenM en EZ geven met onderstaande acties uitvoering aan de motie:

- *Ambities uit de NAGW (Natuurambitie Grote Wateren) worden meegenomen in bestaande en te ontwikkelen integrale gebiedsagenda's voor de grote wateren gericht op de langere termijn (2050). Het Ministerie van I&M neemt de lead voor deze gebiedsagenda's waar door Rijk en regio vanuit alle sectoren inclusief natuur aan bijgedragen kan worden. Het kabinet ziet het MIRT als belangrijke bestuurlijke tafel om de uitvoering van integrale agenda's te borgen.*
- *Het Ministerie van EZ ondersteunt actief de gebiedspartners bij vertalingen van de NAGW naar concrete acties om de NAGW te verbinden met wateropgaven voor het Waddengebied, IJsselmeergebied, Rivierengebied en Zuidwestelijke Deltagebied.*
- *Vanuit EZ wordt de komende jaren 12 miljoen euro geïnvesteerd in projecten die de ambities uit de NAGW dichterbij brengen. Op deze manier wordt natuur structureel gekoppeld aan het waterbeleid.*
- *De koppeling van natuur en water aan het bredere ruimtelijke beleid zal plaatsvinden middels de Nationale Omgevingsvisie ."*

Ook verwijst de Staatssecretaris naar een brief van 18 januari 2016 (TK 31 710, nr. 46) waarin de staatssecretaris heeft aangegeven hoe de ministeries van I&M en EZ samenwerken aan het concretiseren van de Natuurambitie grote wateren in acties en die vertalen naar het waterbeleid:

"Het Ministerie van EZ ondersteunt met menskracht en onderzoek de gebiedspartners bij de concretisering van natuurambities in de grote wateren naar inhoud en acties. Die acties worden geagendeerd in integrale gebiedsagenda's voor de grote wateren. Het ministerie van I&M is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze gebiedsagenda's, waarbij de ministeries van I&M en EZ deze uitvoering borgen in het MIRT. Voor de grote wateren heb ik in totaal €12 miljoen toegezegd aan projecten in het kader van de grote wateren en ten behoeve van de ontwikkeling van kennis en kennisproducten." (Staatssecretaris van Economische Zaken, 18 januari 2016).

De staatssecretaris van Economische Zaken haalt later in een brief het Deltafonds aan dat kan zorgen voor bekostiging van projecten waar waterveiligheid en natuur worden gecombineerd:

"In de praktijk worden natuurambities al gekoppeld aan waterveiligheidsmaatregelen, conform de integrale aanpak van het Deltaprogramma. Het Deltafonds biedt mogelijkheden voor financiering van rivierverruimingsmaatregelen (als dat tot besparingen op dijkversterkingen leidt) en landschappelijke inpassingen en ruimte kwaliteit van waterveiligheidsmaatregelen. Het Rijk heeft € 200 miljoen gereserveerd voor meerkosten bij rivierverruimingsmaatregelen." (Staatssecretaris van Economische Zaken, 21 maart 2016, Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 30991, nr. 30).

Hierbij kan wel de kanttekening worden gemaakt dat deze middelen niet één op één zijn gekoppeld aan natuur. In de praktijk kan het zelfs zo zijn dat het wordt uitgegeven aan andere belangen zoals landbouw of recreatie. Hier zijn niet op voorhand voorwaarden aan gesteld.

Het ministerie van EZ investeert verder in het Deltaprogramma, zoals opgemaakt kan worden uit de beleidsdoorlichting Regio en Natuur:

"Het doel van het Deltaprogramma is om Nederland nu en in de toekomst te beschermen tegen overstromingen en te zorgen voor voldoende zoetwater. Vanuit de begroting van EZ zijn de programmaorganisaties van de deelprogramma's Zuidwestelijke Delta en het Waddengebied gefinancierd. In deze deelprogramma's is nadrukkelijk de integratie gezocht tussen waterdoelen (waterveiligheid en zoetwatervoorziening) en andere opgaven, zoals natuur." (Briene et al., 2015:54).

Rijksnota's van het Ministerie van IenM (eerstverantwoordelijke)

Nationaal Waterplan 2009-2015 & Nationaal Waterplan 2016-2021

Het Nationaal Waterplan 2009-2015 (NWP)(bijlage bij Kamerstuk 31 710,nr. 12) heeft "meebewegen met natuurlijke processen waar het kan, weerstand bieden waar het moet en kansen voor welvaart en welzijn benutten" als grondgedachte voor duurzaam waterbeheer. In dit NWP is ook beleid geformuleerd om een duurzaam en klimaatbestendig watersysteem en ruimtelijk-economische ontwikkelingen in samenhang te ontwikkelen. Dit is onder meer uitgewerkt in reeds uitgevoerde maatregelen zoals de Zandsuppletie Oesterdam en de Zandmotor. Het Nationaal Waterplan 2016-2021 (NWP2)(bijlage bij Kamerstuk 31 710, nr. 45) expliciteert dat waterbeleid een integrale

benadering behoeft, zowel organisatorisch als inhoudelijk, om natuur en andere belangen in samenhang met wateropgaven te ontwikkelen. Opgaven voor waterveiligheid, zoetwatervoorziening, energie, visserij en natuur kunnen zinvol worden gecombineerd.

Deltaprogramma (Hoogwaterbeschermingsprogramma)

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma stuurt sterk op soberheid en doelmatigheid en hanteert een stringente planning, waardoor een flexibele en integrale benadering van waterveiligheidsopgaven moeilijk is (Van Hattum et al., 2014; Fontein et al., 2015). Het bijbehorend Deltafonds richt zich primair op de waterveiligheids- en zoetwateropgaven. De uitvoering van het Deltaprogramma biedt een unieke kans om te zoeken naar integrale oplossingen, maar meerkosten voor ambities op het gebied van bijvoorbeeld natuur, recreatie, economie en ruimtelijke kwaliteit moeten door andere partijen worden opgebracht (Van Hattum et al., 2014; Fontein et al., 2015). De staatssecretaris van EZ laat zich positief uit over het Hoogwaterbeschermingsprogramma (Deltaprogramma):

"Het Deltaprogramma streeft naar een integrale aanpak. Dat biedt kansen voor natuurinclusieve oplossingen voor water- en natuuropgaven. Zo zoeken waterbeheerders in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (Deltaprogramma) al actief in hun omgeving naar mogelijkheden om andere belangen te koppelen aan te ontwikkelen waterveiligheidsmaatregelen. Overheden en private partijen werken al samen aan robuuste natuur die samengaat met veiligheid en economische ontwikkelingen in en rond de grote wateren. Projecten als Markerwadden en de vismigratierivier in de Afsluitdijk getuigen hiervan. Ook in de projecten Maaswerken en Ruimte voor de Rivier worden maatregelen voor natuur en waterveiligheid in combinatie uitgevoerd."
(Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31 710, nr. 46.).

Zo voorzien de voorkeursstrategieën voor dijkversterkingen in een gebiedsgerichte en integrale aanpak. Die komt tot stand door aanpassingen aan de keringen aan te laten sluiten bij gebiedsontwikkelingen en daarbij meerwaarde te creëren voor functies als natuur, recreatie en regionale economie. De uitvoering van het Deltaprogramma is nog maar net gestart en kent een lange doorlooptijd. Uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van natuurbeleid via het Deltaprogramma kunnen dan ook niet gedaan worden. (Briene et al., 2015). Het ministerie van I&M heeft voor de combinaties van thema's of sectoren een eigen term: meekoppelkansen. Op de begroting van het ministerie van I&M is 200 miljoen euro begroot voor meekoppelkansen, kansen die overigens niet direct gekoppeld zijn aan natuur maar evengoed (mede) bestemd kunnen zijn voor landbouw- en recreatiebelangen. Daarnaast ziet het er naar uit dat deze 200 miljoen vooral wordt aangewend voor twee regionale projecten bij Varik-Heesselt en bij IJsselpoort. During et al. (2016) signaleren dat het geld voor meekoppelkansen vooral wordt ingezet om draagvlak te verkrijgen en zijn van mening dat de alternatieven voor de inrichtingsmaatregelen onvoldoende zijn bestudeerd en daarmee ook onvoldoende aandacht krijgt wat nu echt het beste is voor de natuur.

5.4 Combinaties van water en natuur

De directie Natuur & Biodiversiteit van het ministerie van EZ, waarbinnen een team water bestaat, heeft veel energie op gezet om het beleid van het ministerie van I&M te beïnvloeden om tot natuurcombinaties te komen bij inrichtingsmaatregelen voor hoogwater en/of waterkwaliteit. Het feit dat het ministerie van EZ (2013) een *Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder* heeft geschreven, geeft aan dat het ministerie van EZ het niet vanzelfsprekend vindt dat natuur als combinatie met water wordt meegenomen, ondanks goede ervaringen hiermee uit het verleden. Als het ministerie van EZ hier automatisch op zou kunnen vertrouwen, zou de natuurambitie immers niet geschreven hoeven te worden. Met name de stelling vanuit het ministerie van I&M bij het verschijnen van het Hoogwaterbeschermingsprogramma om waterveiligheid meer als een kerntaak te verwezenlijken (sober en robuust) en andere belangen alleen mee te koppelen als ze zelf geld meebrengen, leek het einde te gaan betekenen voor integrale benaderingen en de kansen op combinaties met natuur te verkleinen.

De Natuurambitie heeft in die zin zeker een agenderend effect gehad en er voor gezorgd dat er meer persoonlijke contacten zijn ontstaan tussen medewerkers van het ministerie van EZ en van I&M. Discontinuïteit in de samenstelling van bestuurders, ambtenaren en andere vertegenwoordigers is funest voor de voortgang van integrale water- en natuurprojecten en voor het vertrouwen dat partijen

in elkaar hebben (Van Hattum *et al.*, 2014). Vanuit het ministerie van EZ zijn behoorlijk wat middelen (zowel geld als menskracht) vrijgemaakt om de discussie over natuurcombinaties bij waterinrichtingsmaatregelen van nieuw elan te voorzien. Afgevraagd kan nog wel worden of de middelen de meest gewenste natuur en op de meest geschikte locaties worden ingezet. Ook zijn de budgetten voor water- en natuuropgaven sectoraal. Het Deltafonds richt zich primair op de waterveiligheids- en zoetwateropgaven. De uitvoering van het Deltaprogramma biedt een unieke kans om te zoeken naar integrale oplossingen, maar meerkosten voor ambities op het gebied van bijvoorbeeld natuur, recreatie, economie en ruimtelijke kwaliteit moeten door andere partijen worden opgebracht. Ook de procedures en spelregels zijn sterk gescheiden en verschillend bij water- en natuurbeleid. Ook de netwerken zijn nog vaak sterk gescheiden (zie Van Hattum *et al.*, 2014 en Fontein *et al.*, 2015). Verkokering kan daarbij op voorhand de uitvoering van natuurcombinaties op projectniveau bemoeilijken.

Ondanks deze tekortkomingen van het gescheiden beleid op strategisch schaalniveau, komt het beleid van het ministerie van I&M en van het ministerie van EZ op een meer tactisch schaalniveau wel samen in integrale gebiedsagenda's waarbij de specifieke MIRT-procedure van het ministerie van I&M wordt gevolgd qua onderzoek, proces en financiering.

In het Deltaprogramma is het dubbeldoel van waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit realiseren er niet zoals bij Ruimte voor de Rivier. Ambtelijk was en is dat bij de dossierhouders natuur bij het ministerie van EZ een grote wens. De kritiek op het Deltaprogramma is dat de dubbeldoestelling is losgelaten waardoor er gevochten moet worden voor ruimtelijke kwaliteit, inclusief natuurcombinaties. Mee-koppelen is niet meer vanzelfsprekend.

Bij de Natuurambitie Grote Wateren waren de ambities vanuit het ministerie van EZ nog wat abstract, dus niet direct toepasbaar. Vanuit het College van Rijksadviseurs (CRa) is geadviseerd om dit te integreren met het Deltaprogramma. Het ministerie van EZ was en is eigenlijk in het Deltaprogramma niet goed aangehaakt vanuit de Natuurambitie Grote Wateren. Hier is een motie over gekomen. Dat was voor het CRa aanleiding om hun advies nog een keer naar het kamerlid Lutz Jacobi te sturen. Per project lijken natuurcombinaties nu weer bevochten te moeten worden. Per project is het nu ook verschillend hoe het wordt ingevuld. Hoe het krachtenveld is waardoor het combineren met natuur soms goed en minder goed gebeurt, is niet transparant. Het lijkt erg van personen en interesses af te hangen.

Erik Luijten, voormalig Rijksadviseur voor Water en Landschap, heeft er bij het Deltaprogramma ook voor gepleit om een koppeling te leggen naar natuurcombinaties. Het is niet gelukt. De Tweede Kamer is hier erg leidend in geweest. De VVD blokkeert niet dat er een natuurvriendelijk alternatief gekozen wordt voor hetzelfde geld of als er bijgefinancierd wordt. Wel is er de wens vanuit de VVD dat begroot budget voor waterveiligheid ook daadwerkelijk aan waterveiligheid wordt besteed. Omtrent waterveiligheid zijn zodoende sterke politieke kaders meegegeven: waterveiligheidsmiddelen mogen alleen besteed worden aan waterveiligheid. Er mogen wel verschillende opties worden benoemd om waterveiligheid te realiseren. Dan hebben natuurvriendelijke oplossingen wel de voorkeur, maar het mag niet leiden tot extra kosten. De motie van Hachchi en Jacobi (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31710, nr. 41) omtrent natuurcombinaties deed hier niets aan af. Ze wilden het geld uit het Deltaprogramma niet 'weg laten lekken' naar andere functies. In de praktijk van de uitvoering is dat lastig. Medewerkers van het ministerie van I&M en van Rijkswaterstaat hebben behoefte aan wat meer flexibiliteit, tot nu toe is dat politiek deels geblokkeerd. Het betekent niet dat het tot niets leidt. Als een oplossing meer kosten met zich mee brengt, moet dat door anderen worden opgebracht. Die weg is op een aantal terreinen wel bewandeld de afgelopen jaren.

Tegelijkertijd is er ambtelijk een wens bij medewerkers van het ministerie van I&M om het wat rekkelijker te kunnen toepassen. Soms is daar helemaal niet zoveel geld voor nodig en hoeft er geen gevoel in de politiek te bestaan dat er geld 'weglekt' naar natuur. Stel dat je 5% ruimte zou hebben. Dan kan er in één keer veel meer worden gedaan dan nu het geval is. Heb je dan je politieke principe losgelaten? Ja, maar eigenlijk is het helemaal niet zo dat het daarmee heel erg verandert.

Het ministerie van EZ heeft weinig budget om natuur te realiseren. Ze hebben vooral budget voor procesondersteuning. Ze doen op hele kleine schaal projecten. In LIFE wordt er een IP-project gehonoreerd. Dat is een zesjarig project waar 6,5 miljoen euro vanuit de Europese Unie beschikbaar wordt gesteld. En er wordt een miljoen of tien met 24 partijen tegen aangezet. Het is heel erg een governance-project. Het gaat erom: wat moet je nu doen om dezelfde taal te spreken?

Vanuit het ministerie van EZ wordt geconstateerd dat de budgetschotten iets soepeler zouden moeten worden of dat er bij een zorgvuldig aantal projecten voor 5 of 10% zou kunnen worden mee-gefinancierd om de natuurvriendelijke oplossing aan te jagen. Het gaat er niet om dat het budget bij het ministerie van EZ zit. Het zou mooi zijn als de politieke opdracht er zou zijn of de politieke ruimte om die combinaties te mogen realiseren. Tegelijk wordt beseft dat hier ambtelijk opvattingen over kunnen bestaan, maar het uiteindelijk politieke besluiten zijn.

5.5 Beleid van rijksuitvoeringsorganisaties

Programma's van Rijkswaterstaat

De programma's Natuurlijke Klimaatbuffers, Building with Nature, Ruimte voor de Rivier en het Corporate Innovatie Programma van Rijkswaterstaat leverden veel kennis en ervaring op over combinaties van water en natuur in Rijkswateren (Van Hattum *et al.*, 2014). Deze programma's hadden voornamelijk betrekking op waterveiligheid. Bij de waterveiligheidsopgave zijn veel voorbeelden waaruit blijkt dat 'ecodynamische ontwerpen' een duurzaam alternatief kunnen zijn voor traditionele dijkversterking. Bij ecodynamische ontwerpen gaat het om het tegelijkertijd aanleggen van waterbouwkundige infrastructuur en kansen creëren voor natuur en milieu (Van Hattum *et al.*, 2014). Bij het programma 'Building with Nature' wordt gebruik gemaakt van natuurlijke processen om tot waterkering te komen, ofwel: laat de natuur het werk doen. Sinds 2013 zijn de Zandmotor, de Hondsbossche en Pettemer Zeewering en de pilot bij de Houtribdijk hier als projecten uitgerold (Ministerie van EZ en I&M, 2015).

Rol van RVO.nl

RVO.nl verrichtte voor het ministerie van EZ tot en met 2016 de vergunningverlening en de ontheffingen voor de oude Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet voor de rijkswateren. Het ging daarbij om soorten en uitheemse soorten. Per 1 januari 2017 komt er een nieuwe Wet natuurbescherming. De bevoegdheden worden dan van Rijk overgedragen naar de provincies. Het is vervolgens aan de provincies of zij zelf de vergunningverlening en ontheffingen doen of dat zij dit onderbrengen bij de omgevingsdiensten. RVO-medewerkers vervullen momenteel een rol bij het opstellen en concretiseren van gebiedsagenda's voor grote wateren. Een voorbeeld hiervan is de gebiedsagenda IJsselmeer.

RVO.nl en de Gebiedsagenda IJsselmeer

Omtrent vraagstukken van het IJsselmeer, waar het ministerie van I&M een integrale gebiedsagenda trekt vanuit de Natuurambitie Grote Wateren (NAGW), bestaat vanuit het ministerie van EZ het gevoel dat ze beter aan tafel zitten dan in het verleden. Deze gebiedsagenda verschilt met de gebiedsagenda's vanuit de MIRT. Een gebiedsagenda MIRT is vaak al heel concreet. Een gebiedsagenda vanuit de Natuurambitie Grote Wateren heeft meer het karakter van een voorverkenning. Een medewerker bij het CRa is betrokken geweest bij de gebiedsagenda voor het IJsselmeergebied. Via RVO.nl is aangegeven dat het goed zou zijn om een sessie te organiseren voor de uitwerking van de Natuurambitie Grote Wateren om het concreet te maken qua abstractieniveau voor de opgave. Dat was heel erg hard nodig, maar is dus niet vanzelfsprekend. Er is nu een RVO-collega bezig met het uitwerken van de riviertakken om het daar ook voor concreet te maken. Ook daar geldt dat de opgave bepaalt voor welk niveau je bezig bent. Of je nu voor Varik-Heesselt bezig bent of voor een hele riviertak maakt nogal uit. Gaat het om een heel systeem of om een locatie? Het gebeurt nu deels met uren en geld van het ministerie van EZ, maar dat is dus niet vanzelfsprekend. Bij RVO.nl wordt de capaciteit om de Natuurambitie ondersteunen in 2017 gehalveerd. Waarbij de vraag gesteld kan worden: door wie en hoe wordt de Natuurambitie Grote Wateren dan concreet gemaakt?

Grote projecten: Markerwadden en vismigratierivier bij Afsluitdijk

"Traditionele oplossingen voeren vaak de boventoon, omdat innovatieve oplossingen risico's met zich meebrengen op het gebied van tijd, geld en het halen van doelen. Daarnaast is er vaak onvoldoende kennis over de kosten en baten van innovatieve oplossingen", aldus Van Hattum *et al.* (2014). Ondanks deze constatering zijn er wel degelijk innovatieve projecten waar water en natuur worden gecombineerd. Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat realiseren het grootste nieuwe natuurproject van Nederland, de Markerwadden. Dit 'vogelparadijs' wordt in het Markermeer bij Lelystad aangelegd

en wordt gefinancierd door de Rijksoverheid (ministeries van I&M en EZ ieder 15 miljoen euro), de Postcodeloterij (15 miljoen euro), Natuurmonumenten en de provincie Flevoland. Ook de vismigratierivier in de Afsluitdijk is een omvangrijk investeringsproject voor de natuur, waar vele partijen, waaronder Rijkswaterstaat, de handen ineen hebben geslagen.

Dit laatste project wordt vaak genoemd als voorbeeld van een combinatie water, infrastructuur en natuur. De afsluitdijk moest als primaire waterkering worden gereviseerd. Vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW) moest er visdoorlatendheid worden geregeld. Daar is niet per se een vismigratierivier voor nodig. Naast het ministerie van I&M hebben ook het Waddenfonds en het ministerie van EZ financieel bijgedragen. Het ministerie van EZ deed dit vanuit financiële middelen voor de NAGW. Het ministerie van EZ was zodoende in staat om 10% van de investeringsmiddelen aan te vullen van 90 naar 100%. Ondanks belemmeringen en schotten van organisatorische aard hebben overheden samengewerkt in een project voor 50 miljoen. Wat er nu gebeurt is dat Rijkswaterstaat zegt: "wij zijn er voor de dijk. Maar jullie mogen meeliften." Het wordt gepromoot. Het is een mooi project. Maar ergens is het ook weer allemaal in die zin heel minimaal. Rijkswaterstaat heeft de vismigratierivier immers niet uit eigen middelen bekostigd. Volgens het CRa knuffelt Rijkswaterstaat ondertussen de Afsluitdijk als project en komen andere projecten er bekaaider af. Er zit willekeur in, er is geen sprake van een systematische aanpak.

Naar de vismigratierivier in de Afsluitdijk kan ook vanuit een ander perspectief worden gekeken. De primaire waterkering bestond al: de infrastructuur was al aangelegd. Met wat nieuwe beheer- en onderhoudsmaatregelen kan de ingreep uit et verleden voor natuur worden verzacht. De Afsluitdijk zelf is niet natuurinclusief, maar de ingrepen nu wel. Volgens voormalig Rijksadviseur Water en Landschap van het CRa, Erik Luijten, zou in het geval we nu een Afsluitdijk zouden maken die er nooit zijn gekomen vanwege eisen vanuit de m.e.r.-procedure, compensatie en mitigatieverplichtingen etc. Dan had iedereen gezegd: "we zijn een natuurlijk systeem aan het vernaggen". Hij deed vervolgens het voorstel om alsnog die mitigatie en compensatie te regelen die toen had moeten gebeuren. Vanuit het CRa wordt aangegeven dat dit een kanteling in het denken zou bewerkstelligen. Er wordt dan vanuit een hoger schaalniveau gedacht en zuiverder vanuit de toenmalige ingreep.

Het Programma Rijke Waddenzee

Het ministerie van EZ heeft nog voor het verschijnen van de Natuurambitie Grote Wateren een aantal jaren geïnvesteerd in het programma Rijke Waddenzee onder meer via het Waddenfonds. Vanuit een streefbeeld voor natuur is het overgedragen naar andere partijen. Zo'n proces wordt belangrijker gevonden dan wat er feitelijk wordt bereikt. Als het procesmatig goed voor elkaar is met wat inhoudelijke impulsen ontstaat een werkklimaat waarin aan natuurverbetering mag worden gewerkt.

Programma's waarin Staatsbosbeheer actief is

Staatsbosbeheer ziet in de maatregelen om te zorgen voor een snellere afvoer en een betere kwaliteit van water ook een impuls om de rivierennatuur opnieuw in te richten. Door middel van diverse projecten die onder langlopende programma's vallen, worden de doelen veiligheid en ruimtelijke kwaliteit bereikt: programma Nadere Uitwerking Rivieren Gebied (NURG) / KRW en programma Ruimte voor de Rivier. SBB realiseert projecten binnen deze programma's voor natuur, schoon water en veiligheid langs de grote rivieren. Bij het beheer van rivierennatuur werkt SBB onder meer samen met Rijkswaterstaat, en met de ministeries van I&M en EZ. Natuur is niet altijd goed te combineren met waterveiligheid. Dichte begroeiing in en langs een rivier remt een snelle waterafvoer af. In het kader van het Programma Stroomlijn haalt Rijkswaterstaat begroeiing ofwel natuur weg langs de grote rivieren. Hierbij wordt er gebruikgemaakt van het rapport 'Heggen langs de grote rivieren' van SBB en Rijkswaterstaat (2013). Het rapport helpt volgens SBB de afweging te maken over behoud of verwijdering van bestaande heggen. Sommige heggen zijn van cultuurhistorische waarde.

Grosso modo kan gezegd worden dat de aanpak die is gekozen bij het Programma Stroomlijn onvermijdelijk was en dat de afstromingsnelheid het verschil kan maken tussen wel of niet overstroomd. Als natuurwaarden niet worden bedreigd, dat wil zeggen bezien vanuit Natura 2000 en de staat van instandhouding, en er verdwijnt wat natuur, dan is dat vaak vanwege achterstallig onderhoud zoals bij de ooibossen. Daar bestaan verschillende meningen over. Ze hadden het beter kunnen onderhouden, dan was de discussie over het weghalen niet ontstaan. Er waren wellicht tijden met beperkingen in het onderhoudsbudget. Dus dan doen ze het maar een paar jaar niet. En opeens staat er een groot bos. Dan ziet iedereen dat het er eerst stond en daarna niet meer. Het had beter geleidelijk kunnen gaan.

Grond en uitvoeringsorganisaties

In de tijd van de Dienst Landelijk Gebied was er een uitvoeringsorganisatie om flexibel om te gaan met de grondaankoop. Die tijd is veranderd. Iedere vierkante meter die andere uitvoeringsorganisaties nu niet kunnen verantwoorden met aankopen, brengt ze in problemen: is het verplicht? Is het nodig? Overbodige grond moest in het verleden verkocht worden. Dat mochten ze ook niet meer houden. Met deze houding wordt nu ook creativiteit en combinaties tegengehouden. Medewerkers bij het CRa pleiten er voor om er als Rijk aan te sleutelen. Dus geen grondbeleid waarbij je alleen maar aankoopt voor wat jezelf nodig hebt, maar ook weer niet zo dat er meteen weer enorme grondbanken ontstaan. Er zou een soort middenweg terug moeten komen.

5.6 Reflectie en conclusies

In deze slotparagraaf gaan we in op de volgende vragen: Wat is er gebeurd en niet gebeurd? Was het allemaal wel duidelijk wat er moest gebeuren? In hoeverre is sprake van natuurinclusief werken? Is duidelijk hoe natuurinclusief kan worden geïnterpreteerd?

Natuur en water zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het gaat daarbij zowel om waterkwantiteit en waterveiligheid als waterkwaliteit. Dat heeft zich vertaald in een behoorlijk beleidsverleden waarin veel aandacht is besteed aan de relatie tussen de beleidsterreinen water en natuur. Denk hierbij aan de programma's Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) en Ruimte voor de Rivier.

Die eerder opgedane ervaringen blijken overigens geen garantie voor de toekomst. In tijden van bezuinigingen staan vanuit de wateropgaven de combinaties met natuur al snel onder druk. Met het Deltaprogramma en het Nationaal Waterplan verlaat de politiek grotendeels het spoor van combinaties met natuur. Een motie van de Tweede Kamerleden Hachchi en Jacobi (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31710, nr. 41) en een brief van de directeur van PBL (2014) aan de minister van I&M weten de opstelling van de Tweede Kamer niet te keren. De politieke keuze maakt dat geld dat voor waterveiligheid is gereserveerd ook alleen hiervoor ingezet mag worden.

Het Deltaprogramma is de belangrijkste kracht achter de realisatie van nieuwe inrichtingsmaatregelen. Het doel daarvan is om op de redelijke korte termijn voorbereid te zijn op bijvoorbeeld een hoogwaterafvoer van 2100 m³/s bij Lobith of om te voldoen aan nieuwe, strengere normen voor primaire waterkeringen.

Voor waterkwaliteit is de Kaderrichtlijn Water (KRW) het belangrijkste kader. De KRW stelt eisen aan de kwaliteit van het oppervlaktewater (kustwater, rivieren en meren) en het grondwater. De KRW geeft bijvoorbeeld aan wat het zuurstofgehalte moet zijn, hoeveel zware metalen een bepaald type water maximaal mag bevatten en welke vissen er behoren voor te komen. Lidstaten moeten vóór 2015 aan die normen voldoen. De lidstaten mogen zelf bepalen hoe zij de normen willen bereiken. Nederland gaat deze doelstelling echter niet halen en heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om het bereiken van de doelen uit te stellen tot het jaar 2027. Als Nederland merkt dat de doelen überhaupt niet haalbaar zijn mogen de normen in 2021 ook nog afgezwakt worden. De Europese richtlijnen met bijbehorende doelen creëren dus geen hoge druk. Dit biedt ruimte voor innovatieve projecten. Een voorbeeld daarvan is het project Markerwadden. Het is een project waarin meerdere doelen worden samengebracht: de waterkwaliteit van het IJsselmeer verbeteren, de nabij gelegen primaire waterkering de Houtribdijk ontlasten en de ecologische kwaliteit van het IJsselmeer verbeteren.

Tussen de ministeries van I&M en EZ bestaat een samenwerkingsafspraken omtrent het combineren van wateropgaven en natuur. De invulling van deze samenwerking verandert door de tijd heen. Discourseen veranderen en bestuurders en uitvoerders kunnen andere prioriteiten gaan stellen en een andere invulling gaan geven aan de betekenis van de samenwerkingsafspraken. Zo'n verandering is bijvoorbeeld zichtbaar in het Hoogwaterbeschermingsprogramma, dat meer afstand leek te willen nemen van de combinatie met natuur. In de beleidsnota's voor water (van zowel het ministerie van EZ als het ministerie van I&M), die deels gelijktijdig met en deels na de Rijksnatuurvisie zijn opgesteld, wordt ingespeeld op het gedachtegoed omtrent natuurcombinaties. Op beleidsniveau is daarmee sprake van strategische beïnvloeding via de Rijksnota's: er zijn links tussen enerzijds de Rijksnatuur-

visie en anderzijds de beleidsnota's voor water. Er zijn ook veel lopende programma's gericht op waterveiligheid waar sprake is van combinaties van water en natuur: Natuurlijke Klimaatbuffers, Building with Nature en het Corporate Innovatie Programma van Rijkswaterstaat. De procedures, het budget en de menskracht zijn nog wel veelal gescheiden over de ministeries. Personen van de verschillende ministeries weten elkaar wel te vinden.

Op het schaalniveau van regio's werken de ministeries samen in integrale gebiedsagenda's waarbij de specifieke MIRT-procedure van het ministerie van I&M wordt gevolgd qua onderzoek, proces en financiering. Voor de Natuurambitie Grote Wateren houdt het ministerie van EZ er eigen gebiedsagenda's op na. Op projectniveau worden diverse combinaties tussen water en natuur tot stand gebracht. Denk aan Markerwadden en de vismigratierivier voor de Afsluitdijk. Daarnaast worden Groene Tafels ingezet als eerste opstap voor bijvoorbeeld het komen tot strategisch beleid, zoals bij de Natuurambitie Grote Wateren het geval was. Het ministerie van I&M en Rijkswaterstaat hebben tot nu toe een goede performance als het gaat om natuurcombinaties met: zandmotor, voor- en achteroevers, Building with Nature, vismigratierivier, Markerwadden. Alleen het programma Stroomlijn wordt door sommigen als een smetje beschouwd.

De tijdsdruk die volgt uit het beleid dat het Ministerie van I&M heeft aangenomen, heeft wel consequenties voor de te realiseren van projecten. De keuze is gemaakt om nu al inrichtingsmaatregelen (rivierverruiming en versterkingen van primaire waterkeringen) voor verwachte hoogwaterafvoeren in 2100. De regels van het MIRT zorgen er voor dat het ministerie inzoomt op de voorkeursstrategieën en voorkeursalternatief en laat weinig ruimte voor een bredere scope waarbij meer locaties en meer locatiealternatieven worden onderzocht. Daardoor worden wellicht voor natuur interessante opties op voorhand al uitgesloten.

Ondanks de inhoudelijke relaties tussen water en natuur is er organisatorisch nog wel sprake van versnippering en verkokering, waardoor natuurcombinaties niet altijd optimaal tot stand komen. Er zijn goede inspirerende voorbeelden van projecten met combinaties van natuur en water zoals de Zandmotor, de Markerwadden en de vismigratierivier bij de Afsluitdijk.

Geconcludeerd kan worden dat de ministeries van I&M en EZ mogelijkheden bieden voor combinaties van water en natuur op zowel nationaal beleidsniveau, het schaalniveau van regio's als op projectniveau. Wel gebeurt het veelal vanuit procedures en instrumenten van de eigen ministeries waardoor de kansen voor water én natuur vaak nog niet optimaal benut kunnen worden.

Regelgeving, budgettering en andere beleidsinstrumenten zijn aanwezig om aan te zetten tot natuurcombinaties bij water. De zelf opgelegde tijdsdruk omtrent de hoogwateropgaven, maakt dat de meekoppelkansen zich nu beperken tot twee hoogwaterafvoerprojecten. Daarbij ontstaat het beeld dat het meekoppelen wordt ingezet om 'draagvlak kopen', meer dan om de beste combinaties van hoogwaterbescherming met natuur te realiseren.

Het ministerie van EZ heeft er op beleidsniveau, programmaniveau en projectniveau beleid en geld naast gezet om het beleid van het ministerie van I&M en de uitvoeringsorganisatie van Rijkswaterstaat toch te kunnen beïnvloeden. Het ministerie van EZ slaagt hier redelijk in, maar weet geen programmatische betrokkenheid te realiseren in de zin dat natuurcombinaties bijvoorbeeld voor riviertakken wordt nagegaan. Het blijft nu beperkt tot enkele locaties voor waterveiligheid waarbij natuurontwikkeling voorsnog een ondergeschikte rol speelt (dit is uiteraard terug te voeren op de nationale politieke keuze). De inbedding in programma's is dus cruciaal. De politiek staat hier natuurinclusief werken in de weg.

Wat moet er gebeuren om het waterbeleid meer natuurinclusief te maken? De politiek kan hiertoe aanzetten. Dat gebeurt nu onvoldoende. Er lijkt gekozen te zijn om het niet natuurinclusief te maken onder het motto waterveiligheid boven alles. Dit discours is dominant en zal niet leiden tot meer natuurinclusief werken.

6 Natuurinclusieve werken aan de rijkswegen

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de wijze waarop natuurinclusief gewerkt wordt bij de aanleg en verbreding van rijkswegen. Over de invloed van wegen op natuur en landschap is veel geschreven (Forman, 2003; Bohemen, 2005; Jaarsma *et al.*, 2006). Over het algemeen ligt de nadruk daarbij op de negatieve invloed in de vorm van versnippering en verstoring, maar ook de positieve bijdragen krijgen aandacht. De relatie tussen wegen en natuur is ook al lange tijd onderwerp van beleid. Ook in het beleid ligt de nadruk op het mitigeren en opheffen van de versnipperende werking van infrastructuur, met de realisatie van ecoducten en dassentunnels als aansprekende voorbeelden. Maar ook de positieve effecten van infrastructuur krijgen aandacht. Zo bracht het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in 1999 een brochure uit over het ecologisch beheer van bermen (VenW, 1999).

Bij de realisatie van infrastructurele projecten, zoals de aanleg, verbreding of vernieuwing van rijkswegen spelen natuur en landschap altijd wel een rol. Dat volgt in eerste instantie uit de wettelijke verplichtingen om onderzoek te doen naar de mogelijke effecten op natuur en landschap. Negatieve effecten moeten zoveel mogelijk gemitigeerd en gecompenseerd worden. Daarnaast is er door de jaren heen hard gewerkt aan het verminderen van versnippering, onder meer het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO). Het MJPO (www.mjpo.nl) loopt van 2005 tot en met 2018 en heeft als doel het opheffen van ecologische knelpunten die zijn ontstaan door de aanleg van rijksinfrastructuur (snelwegen, waterwegen en spoorwegen). Door de jaren heen is veel kennis ontwikkeld over het effect van wegen op de omgeving. Steeds vaker wordt deze kennis ingezet om negatieve invloeden te beperken of om via infrastructuurprojecten ook een positieve bijdrage te leveren aan natuur en landschap. De intentie daarvoor is in 2016 bekrachtigd met een Green Deal Infratuur (Waterschap Veluwe *et al.*, 2016). Met die Green Deal wordt een basis gelegd voor natuurinclusief werken.

Dit hoofdstuk richt zich op de vraag in hoeverre er bij de aanleg of verbreding van rijkswegen natuurinclusief wordt gewerkt en welke factoren daarbij een rol spelen. Om die vraag te kunnen beantwoorden wordt uitgezocht op welke wijze natuur een rol speelt in de besluitvorming over de aanleg en onderhoud van rijkswegen en welke concrete maatregelen uiteindelijk worden gerealiseerd. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar die maatregelen die verder gaan dan de wettelijke verplichtingen. In het omgevingsrecht is de bescherming van soorten en hun leefgebieden geregeld. In het besluitvormingstraject wordt rekening gehouden met deze wettelijke verplichtingen. Voor dit onderzoek is het relevant om te weten in hoeverre er ook aandacht is voor niet beschermde soorten en voor de mogelijkheden om niet alleen de noodzakelijke mitigerende en compenserende maatregelen te realiseren, maar ook een extra verbetering te bewerkstelligen.

Opbouw van dit hoofdstuk

De resultaten van dit hoofdstuk zijn gebaseerd op een analyse van beleidsdocumenten, tracébesluiten en de bijbehorende documentatie (verkenningen, ecologisch onderzoek en natuur- en landschapsplannen)(zie bijlage 3), interviews met betrokken experts en een literatuurstudie. In dit hoofdstuk wordt eerst het rijksbeleid en de beleidsdoelen gepresenteerd (par. 6.2). Dan volgen de initiatieven (par. 6.3). Hierna wordt een schets gegeven van de praktijk van wegaanleg en onderhoud (par. 6.4) en tot slot volgen de reflectie en conclusies (par. .5).

6.2 Rijksbeleid en beleidsdoelen

De aanleg en onderhoud van rijkswegen valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie. De ambities voor de rijkswegen zijn vastgelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (I&M, 2012). De ondertitel van deze structuurvisie vat deze ambities kort en krachtig samen: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Het Rijk is in grote mate verantwoordelijk voor het beheren en in stand houden van de weginfrastructuur en bijbehorende voorzieningen voor gebruikers, zoals verzorgings- en parkeerplaatsen, en de investeringen die worden gedaan in verbreding en uitbreiding van rijkswegen. Daartoe zijn en worden flinke investeringen gedaan omdat naar verwachting de mobiliteit tot 2040 zal blijven groeien, met name in de regio's waar zich al knelpunten voordoen. De overheid investeert tot 2028 zo'n € 25 miljard voor aanleg van snelwegen en N-wegen waarvoor het Rijk verantwoordelijk is (I&M, 2016).

De Structuurvisie stelt dat "het zorgen voor een goede milieukwaliteit en het beschermen van natuurwaarden en biodiversiteit vraagt om het voorkomen en saneren van bodemvervuiling, het zorgvuldig inpassen van infrastructuur en stedelijke uitbreidingen, het verantwoord vervoeren van gevaarlijke stoffen en het voorkomen van luchtvervuiling, lichthinder en geluidsoverlast" (I&M, 2016, p. 23). In het kader daarvan is wet- en regelgeving van belang, waarbij het Rijk ervoor heeft gekozen om de Europese verplichtingen zoveel mogelijk als uitgangspunt te hanteren. Voor natuur volgen de belangrijkste verplichtingen uit de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet. Die verplichtingen houden in dat de effecten op beschermde soorten en habitat typen moeten worden onderzocht en dat in het geval van significante negatieve effecten projecten alleen doorgang kunnen vinden als er geen alternatieven zijn en er sprake is van een groot openbaar belang. Daarnaast moet het effect op gebieden die onderdeel zijn van de EHS (tegenwoordig Natuurnetwerk Nederland) worden onderzocht en moet aantasting daarvan worden gecompenseerd.

Tegelijkertijd heeft het ministerie ook de ambitie om wet- en regelgeving te vereenvoudigen. De aanzet die daarvoor is gedaan via de Crisis- en Herstelwet is dan ook permanent gemaakt en tegelijkertijd wordt in de komende jaren toegewerkt naar een nieuwe Omgevingswet. Die nieuwe wet zal naar verwachting in 2019 van kracht worden. Het Rijk hanteert bij nationale infrastructurele en gebiedsontwikkelingsprojecten de werkwijze van Sneller en Beter (Commissie Elverding, 2008). De ambitie is dat daarmee participatie en belangenbehartiging van burgers en bedrijven een nadrukkelijker plaats krijgt bij de besluitvorming. Het idee achter de werkwijze is dat mogelijke kritieken en discussies naar voren worden gehaald en dat als eenmaal is besloten hoe het project er uit moeten komen te zien dat het dan probleemloos en snel kan worden uitgevoerd. Beter wordt daarbij vooral beschouwd in termen van bestuurlijke slagkracht. De focus ligt daarmee sterk op de snelheid van het planproces. Deze werkwijze maakt het lastig om in een latere fase in te springen op veranderende inzichten. Het meekoppelen van natuur wordt lastig omdat dat onzekerheden introduceert die strijdig zijn met de wens om het project snel te realiseren.

Het verbreden van bestaande wegen en het optimaal benutten van al aanwezige spitsstroken (ruimere openstelling) en de benuttingsaanpak wordt opgepakt in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Het MIRT bestaat uit investeringsprojecten- en programma's waar sprake is van een ruimtelijke ingreep en waar het Rijk direct financieel bij betrokken is. De ambitie van de MIRT is om de mede door de Rijksoverheid gefinancierde infrastructuurprojecten integraal en in overleg met andere partijen vorm te geven. Het gaat daarbij om de samenwerking tussen de verschillende overheidspartijen (verschillende ministeries en decentrale overheden) te verbeteren en besluitvormingsprocessen over rijksinfrastructuur en andere ruimtelijke ontwikkelingen beter op elkaar af te stemmen. Door een betere afstemming kan naar verwachting een grotere meerwaarde worden gecreëerd met investeringen in infrastructuur. In potentie ligt hierbij dus een kans voor natuurinclusief werken en het creëren van natuurwaarden bij infrastructuurprojecten.

De aandacht voor de omgeving is verankerd in het MIRT. Daarvoor wordt een ontwerpgerichte benadering en het inzetten van kennis en expertise van ontwerp gestimuleerd. Een potentiële rol is daarbij weggelegd voor het College van Rijksadviseurs.

De aanleg of verbreding van Rijkswegen wordt grotendeels gestructureerd via de Tracéwet. Deze wet beschrijft een procedure die bestaat uit 7 stappen.

- Stap 1: Startbeslissing
- Stap 2: Verkenning
- Stap 3: Voorkeursbeslissing
- Stap 4: Ontwerptractébesluit
- Stap 5: Tracébesluit
- Stap 6: Realisatie
- Stap 7: Evaluatie en opleveringstoets

Via deze stappen wordt het besluit over aanleg of verbreding gaandeweg geconcretiseerd en uitgewerkt. Gedurende dat proces wordt onder meer aandacht besteed aan de omgeving waarin het project plaatsvindt en de ruimtelijke ontwikkelingen die daar gaande zijn. Voor natuur en landschap wordt uitgezocht wat de verwachte effecten van de ingreep zijn en worden keuzes gemaakt over de wijze waarop wordt omgegaan met natuur. De besluiten worden beïnvloed door wet- en regelgeving ten aanzien van de procedures en ten aanzien van inhoudelijke aspecten, door de middelen die beschikbaar zijn en door de expertise van de betrokkenen.

6.3 Initiatieven

De partijen die betrokken zijn bij de aanleg van verbreding van rijksinfrastructuur ontwikkelen regelmatig nieuwe ideeën en concepten waarmee de negatieve invloed van infrastructuur kan worden beperkt en waarmee bij het bouwen rekening kan worden gehouden met natuur. Twee recente initiatieven zijn het Advies Natuurinclusief Bouwen en de Green Deal Infranatuur.

Advies Natuurinclusief Bouwen

Op 31 maart 2015 heeft het College van Rijksadviseurs het advies Natuurinclusief Bouwen aangeboden aan Staatssecretaris Dijkema van Economische Zaken (CRa, 2015). Het advies volgt uit een afspraak die is gemaakt op de eerste Natuurtop in 2013. Daar is toen afgesproken dat de Rijksadviseur voor Landschap en Water het concept van Natuurinclusief Bouwen verder zou uitwerken aan de hand van de concrete projecten en op basis daarvan tot een advies zou komen. Het advies is uiteindelijk gebaseerd op de projecten de versterking van de Waddendijk en de voorgenomen aanleg van de Noordoostcorridor tussen Eindhoven en Helmond. Voor beide projecten is een natuurinclusieve benadering verkend. De nadruk is daarbij gelegd op een ontwerpgerichte benadering. Daarmee laat het advies zien dat natuurinclusief werken veel meer omvat dan alleen aandacht voor mitigatie en compensatie. Ook werd duidelijk gemaakt dat het alleen kan werken als mogelijkheden voor natuurinclusief werken in een vroegtijdig stadium, al in de projectvoorbereiding en aanbesteding, worden geanalyseerd, in het project worden verankerd en van een budget worden voorzien. Volgens de Rijksadviseurs "vergt de ontwikkeling van natuurinclusief opdrachtgeverschap een meerjarige structurele en programmatische benadering die conform de werkwijze in het MIRT wordt ingevuld en die dus veel verder gaat dan een green deal" (CRa, 2015, p. 5).

Green Deal Infranatuur

Op 1 april 2016 hebben 20 partijen, waaronder de ministeries van EZ en I&M, diverse waterschappen en provincies, Prorail, Tennet, Heijmans, Grontmij, Arcadis en de Vlinderstichting, de Green Deal Infranatuur ondertekend. Het doel van de Green Deal is stimuleren dat de bewustwording en kennis over biodiversiteit in relatie tot de Nederlandse infrastructuur (b.v. best practices) bij aanleg, beheer en onderhoud daarvan actief met elkaar worden gedeeld. De Green Deal vertrekt vanuit de overweging dat het mogelijk is een maatschappelijke meerwaarde te creëren door in infrastructurele projecten en beheerprocessen de zorg voor de biodiversiteit (ecologische voorwaarden) in de projectplannen mee te wegen. Infrastructuur biedt goede mogelijkheden om biodiversiteit te vergroten, bijvoorbeeld door bermen zo in te richten dat ze een habitat vormen voor soorten en kunnen functioneren als ecologische verbindingzones tussen verschillende gebieden en door de versnipperende werking van infrastructuur te verminderen. Daarvoor is het van belang dat kennis over biodiversiteit en infrastructurele projecten wordt vergroot en dat ecologische expertise zo vroeg mogelijk in het proces wordt ingewonnen. De Green Deal richt zich dan ook sterk op het ontwikkelen

en delen van kennis en ervaringen. Daarnaast hebben de diverse beheerders van infrastructuur en betrokken adviesbureaus aangegeven natuurinclusief te gaan werken en pilots op te zetten om de mogelijkheden daarvoor verder te verkennen.

Het ministerie van EZ heeft de volgende toezeggingen laten opnemen:

1. De staatssecretaris van EZ onderzoekt of de ruimte die de nieuwe Wet natuurbescherming gaat bieden, voldoende tegemoet komt aan het realiseren deze Green Deal;
2. De staatssecretaris van EZ brengt infrastructurele organisaties die invulling (gaan) geven aan biodiversiteit en/of gekoppeld kunnen worden aan infrastructurele projecten in contact met de Green Deal Infranatuur.

Vooraf het eerste punt is interessant omdat het vertrekt vanuit de veronderstelling dat de ruimte die de nieuwe Wet natuurbescherming gaat bieden wellicht niet voldoende zou kunnen zijn. Die veronderstelling volgt uit het bredere discours dat natuurbeschermingswetgeving tot problemen leidt bij het beheren of ontwikkelen van infrastructuur. Het heeft wellicht ook te maken met de angst van veel beheerders en bouwbedrijven dat de aanwezigheid van beschermde soorten (als resultaat van natuurinclusief werken) in de toekomst mogelijk zal leiden tot juridische problemen of beperkingen.

6.4 De praktijk van wegaanleg en onderhoud

MIRT-dossiers

Om inzicht te krijgen in de praktijk zijn de dossiers van diverse MIRT-projecten bestudeerd en interviews gehouden met betrokken adviseurs. Uit dat onderzoek blijkt dat natuur een belangrijk aandachtspunt is dat gedurende het hele proces zorgvuldig wordt meegenomen. De mogelijke effecten op natuur en landschap worden in alle fasen van het project onderzocht. Dat gebeurt veelal door adviesbureaus. In het verlengde van die onderzoeken worden allerlei maatregelen voorgesteld en gerealiseerd om negatieve effecten te mitigeren of te compenseren. Denk daarbij aan het vermijden van werkzaamheden in het broedseizoen, het voorkomen van verstoring van vleermuizen, het aanplanten van bomen (vaak om vliegroutes van vleermuizen te compenseren), het aanleggen van faunapassages, het creëren van nieuwe broed- of rustgelegenheden, het verplaatsen van soorten (o.a. toegepast bij reptielen en roeken) en het creëren van een nieuw habitat.

Uit de analyse van de MIRT-dossiers blijkt dat de wettelijke verplichtingen daarbij leidend zijn. Dit wordt ook bevestigd in de interviews. Het uitgangspunt is dat alle besluiten en onderliggende onderzoeken Raad-van-State-proof moeten zijn. Dat wil zeggen dat alle besluiten en de bijbehorende motivering stand moet houden in het geval van een rechtszaak. Vrijwel alle dossiers kennen dan ook een vergelijkbare opbouw, met een inventarisatie van soorten, habitattypen en hectares EHS die mogelijk worden aangetast, een analyse van de mogelijke effecten en suggesties hoe die effecten zoveel mogelijk voorkomen of gemitigeerd kunnen worden. Daar waar negatieve effecten niet kunnen worden voorkomen, wordt het belang van het project nogmaals benadrukt, alternatieven afgewogen en voorstellen gedaan voor compensatie.

Project A12

Het project de verbreding van de A12 is een interessant voorbeeld van de wijze waarop natuurinclusief werken vorm kan krijgen (I&M, 2016). De verbreding vindt grotendeels plaats in een omgeving waar weinig mensen wonen. Daardoor waren terreinbeherende organisaties de belangrijkste organisaties uit de omgeving van het project en is gedurende het hele proces nagedacht over de wijze waarop het project een meerwaarde kon creëren voor natuur en landschap. Deze werkwijze was mogelijk door gebruik te maken van het budget dat beschikbaar is voor een kwaliteitsimpuls. In veel gevallen wordt dat budget gebruikt om hinder voor weggebruikers en omwonenden zoveel mogelijk te beperken, maar bij de A12 is het ook ingezet om de aantasting van natuur te minimaliseren.

Bij het aanbestedingsproces is geselecteerd op de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI). Hiervoor worden op voorhand een aantal kwaliteitscriteria vastgesteld en worden op basis van die criteria de plannen van marktpartijen inhoudelijk beoordeeld. Bij de A12 zijn voor natuur een aantal van dergelijke EMVI-criteria opgesteld. Die criteria zijn tot stand gekomen in overleg met de

betrokken natuurbeheerders. In dat overleg zijn risico's, kansen en mogelijkheden geïnventariseerd en is vastgesteld welke soorten specifieke aandacht verdienen. In de aanbestedingsproductie zijn marktpartijen vervolgens uitgedaagd om zoveel mogelijk natuurkwaliteit te leveren tegen zo laag mogelijke kosten. Dat gebeurt door het bod van elke partij fictief te verminderen met de waarde van het meegeleverde kwaliteitsplan. Voor partijen is het dus gunstig om te streven naar een maximale fictieve aftrek tegen zo minimaal mogelijk kosten. Dit genereert een financiële prikkel die er in het geval van de A12 toe heeft geleid dat bouwbedrijven ecologische expertise hebben ingewonnen en diverse Particuliere Gegevensbeherende Organisaties (PGOs) zoals RAVON, de Zoogdiervereniging of natuurbeschermingsorganisaties zoals de Vlinderstichting, actief hebben betrokken in het offerte- en uitvoeringsproces. Natuurinclusief werken is dus niet gestimuleerd met een grote pot extra geld, maar door slim gebruik te maken van het budget voor kwaliteit dat in kostenraming is ingepland

De gekozen werkwijze heeft er toe geleid dat natuur gedurende het hele proces specifieke aandacht heeft gekregen en dat alle betrokken partijen gestimuleerd werden om kennis samen te brengen en innovatieve en kosten-efficiënte oplossingen te ontwikkelen. Door de betrokkenheid van natuurbeheerders en ecologen en de intensieve samenwerking tussen de diverse experts was het mogelijk om met beperkte middelen een extra impuls te geven aan de natuur in de omgeving van de A12. Het resultaat is een hele reeks ontsnipperende maatregelen, het creëren van geschikt habitat en het minimaliseren van de negatieve invloed van het hele project op soorten en habitattypen.

Dit project laat zien dat het vrij eenvoudig en kostenefficiënt is om natuurinclusief te werken en relevante resultaten te behalen waar iedereen trots op is. Desondanks is tijdens het interview over dit project ook duidelijk geworden dat deze werkwijze vrij uniek is omdat bij de meeste projecten investeringen in natuur niet verder mogen gaan dan de wettelijke verplichtingen omdat natuur niet wordt meegenomen in de EMVI-criteria. De mate waarin de inpassing van natuur verder gaat dan wettelijk verplicht is regelmatig onderwerp van Kamervragen (b.v. Beantwoording Kamervragen MIRT Projectenboek 2015 (I&M, 2014)). Projectleiders zijn zich erg bewust van die gevoeligheid. Het is ook ingebed in het discours van Rijkswaterstaat, die als uitvoeringorganisatie erg uitgaat van wettelijke verplichtingen en de randvoorwaarden en beperkingen die daaraan worden gesteld door het Ministerie van I&M. In praktijk betekent dat dus dat geen middelen besteed moeten worden aan niet-primaire doelen zoals natuur. De A12 was in die zin uniek dat het omgevingsgerichte budget besteed kon worden aan de inpassing van natuur, terwijl bij de meeste andere projecten het budget gebruikt wordt om overlast voor weggebruikers en omwonenden te beperken. Het was dan ook interessant om te horen dat er vanwege de politieke gevoeligheid van de inpassing van natuur bij voorkeur weinig ruchtbaarheid werd gegeven aan de positieve resultaten van dit project.

Vanuit het CRA wordt kritisch gekeken naar het project A12: Als infrastructuur goed wordt ingepast volgens alle theorie er omheen dan hoort dat al standaard natuurinclusief te zijn, als je mitigatie en compensatie serieus neemt. Het CRA heeft twee studies laten verrichten naar natuurinclusief bouwen ook voor infrastructuur, omdat er discussie was of er echt een plus voor natuur kon worden gerealiseerd bij infrastructuur. Die plus is er voor hele specifieke locaties. Als je bijvoorbeeld een brug bouwt en daarbij de pilaren zo inricht dat er een meteen een microklimaat wordt gecreëerd. Het zijn creatieve oplossingen maar ze passen nog steeds binnen het gangbare model. Alle voorstellen bij infrastructuur lijken toch vooral op het niveau van mitigatie en compensatie te liggen. Bij architectuur wordt er vaak wel degelijk iets toegevoegd voor natuur. Bij de A12 is Rijkswaterstaat heel trots dat ze natuurinclusief gewerkt hebben. Daar hebben ze meer natuur kunnen realiseren dan wettelijk verplicht. Bij Grijsoord hebben ze gebruik gemaakt van omgevingsgericht werken. Omwonenden zijn daar niet de directe bewoners maar de natuur en natuurorganisaties; daar zijn ze dus het budget gaan gebruiken om iets te doen voor de natuur. Ze zijn er trots op en tegelijk worden ze teruggefloten als ze het als voorbeeld willen uitdragen. Een medewerker bij het CRA:

"Bij Haarzuilen hebben ze een fietsbrug cadeau gedaan. Bij de A12 zie ik het als extra natuur voor het draagvlak bij TBO's of natuurorganisaties. Dat komt niet zuiver voort uit de gedachte van natuurinclusief of tweede natuur." (IBO, 2016).

In het IBO rapport 'Flexibiliteit in de infrastructurele planning' (IBO, 2016) wordt geconcludeerd dat de MIRT een goed ontwikkeld systeem is voor de planning, besluitvorming en financiering van investeringen in waterbeheer en infrastructuur waarmee risico worden ingeperkt en een goede

controle over de projecten mogelijk is. Keerzijde daarvan is dat financiële middelen voor een langere tijd en gedetailleerd zijn vastgelegd en dat het systeem weinig mogelijkheden biedt om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen, inzichten of kansen die zich tijdens het proces voordoen. In de praktijk leidt dit tot projecten waarin al in een vroegtijdig stadium de focus komt te liggen op een specifieke oplossing.

“Het oplossend vermogen van het MIRT wordt beperkt, in het bijzonder wat betreft het Infrastructuurfonds, doordat de wettelijke reikwijdte van de fondsen vooral (aanleg van) infrastructuur als uitgangspunt hebben. Knelpunten staan hierbij centraal en in mindere mate de inpassing en/of de ruimtelijke (of alternatieve) oplossingen voor vraagstukken” (IBO, 2016, p. 5).

Het IBO-rapport besteedt verder geen specifieke aandacht aan natuurinclusief werken, maar bevestigt wel het beeld dat de MIRT-projecten zich beperken tot wettelijke verplichtingen en dat de MIRT-systematiek de mogelijkheden om natuurinclusief te werken beperkt. Het rapport adviseert ook een aantal mogelijkheden om de flexibiliteit in budgettaire planning, de MIRT-systematiek en de scope van het Infrastructuurfonds. Het belangrijkste advies is om ruimte te creëren voor creatieve oplossingen en andere partijen meer uit te dagen om mee te financieren.

In de aangeboden kabinetsreactie (I&M, 2016) onderschrijft de minister de belangrijkste conclusies van het IBO-rapport en laat ze weten dat de werkwijze in de komende jaren flexibeler wordt gemaakt, met blijvende aandacht voor betrouwbaarheid en doelmatigheid. Het is echter de vraag in hoeverre daarmee ook ruimte wordt gecreëerd voor natuurinclusief werken, aangezien de focus sterk blijft liggen op flexibel omgaan met mobiliteitsdoelen en voor het meekoppelen van andere doelen vooral ook wordt gekeken naar cofinanciering vanuit andere partijen.

6.5 Reflectie en conclusies

In deze slotparagraaf gaan we in op de volgende vragen: Wat is er gebeurd en niet gebeurd? Was het allemaal wel duidelijk wat er moest gebeuren? In hoeverre is sprake van natuurinclusief werken? Is duidelijk hoe natuurinclusief kan worden geïnterpreteerd?

In het beleid voor rijkswegen speelt natuur al heel lang een rol. Het gaat daarbij vooral om het beperken en mitigeren van negatieve effecten van infrastructuur, maar ook om de inrichting van bermen zodat die een habitat vormen voor soorten en kunnen functioneren als ecologische verbindingzones tussen verschillende gebieden. Het meest concreet wordt dit in het Meerjarenprogramma Ontsnippering. Daarnaast is er bij de realisatie van Rijksinfrastructuur altijd aandacht voor de omgeving. Die aandacht is vastgelegd in wet- en regelgeving en vertaald naar procedures die tijdens het proces gevolgd worden. De lange geschiedenis van aandacht voor natuur heeft zich vertaald in allerlei visies over natuurinclusieve infrastructuur en veel expertise over hoe negatieve effecten kunnen worden voorkomen. De rijksbouwmeesters hebben in diverse projecten geïllustreerd hoe landschap en natuur kunnen profiteren van infrastructurele projecten.

Het onderzoek laat zien dat met een beetje aandacht, goede wil en soms wat aanvullende middelen vrij eenvoudig extra natuurwaarden gerealiseerd kunnen worden bij de aanleg en verbreding van rijksinfrastructuur. Een goed voorbeeld is de verbreding van de A12 dat laat zien dat het mogelijk is om extra natuurwaarden te realiseren. Van belang daarvoor zijn het samenbrengen van expertise en aandacht voor natuur in alle fasen van het project, van verkenning en ontwerp tot aanbesteding, uitvoering en beheer. Het natuurinclusief denken en werken is niet direct een gevolg van de Rijksnatuurvisie, maar veelal van de omgevingsgerichte en integrale werkwijze die bij veel projecten wordt gehanteerd. Rijkswaterstaat, bouwbedrijven en andere partijen werken al lange tijd volgens deze denkwijze.

Een belangrijk initiatief is de Green Deal Infranatuur. Op 1 april 2016 hebben 20 partijen, waaronder de ministeries van EZ en I&M, diverse waterschappen en provincies, Prorail, Tennet, Heijmans, Grontmij, Arcadis en de Vlinderstichting, de Green Deal Infranatuur ondertekend. Het doel van de Green Deal is stimuleren dat de bewustwording en kennis over biodiversiteit in relatie tot de Nederlandse infrastructuur (b.v. best practices) bij aanleg, beheer en onderhoud daarvan actief met

elkaar worden gedeeld. De Green Deal vertrekt vanuit de overweging dat het mogelijk is een maatschappelijke meerwaarde te creëren door in infrastructurele projecten en beheerprocessen de zorg voor de biodiversiteit (ecologische voorwaarden) in de projectplannen mee te wegen. De Green Deal richt zich sterk op het ontwikkelen en delen van kennis en ervaringen. Daarnaast hebben de diverse beheerders van infrastructuur en betrokken adviesbureaus aangegeven natuurinclusief te gaan werken en pilots op te zetten om de mogelijkheden daarvoor verder te verkennen.

Op projectniveau zijn vooral de ervaringen met de aanbesteding via de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) interessant. Hiervoor worden op voorhand een aantal kwaliteitscriteria vastgesteld en worden op basis van die criteria de plannen van marktpartijen inhoudelijk beoordeeld. Via die methodiek worden marktpartijen uitgedaagd om zoveel mogelijk natuurkwaliteit te leveren voor weinig geld. Dat gebeurt door het bod van elke partij fictief te verminderen met de waarde van het meegeleverde kwaliteitsplan. Voor partijen is het dus gunstig om te streven naar een maximale fictieve aftrek tegen zo minimaal mogelijk kosten. Dit genereert een financiële prikkel waarmee natuurinclusief ontwerpen en uitvoeren wordt gestimuleerd.

Tegelijkertijd blijkt dat in de praktijk de wettelijke verplichtingen die volgen uit de Natuurbeschermingswet, de Flora- en faunawet en de EHS (Natuur netwerk Nederland) bij veel projecten maatgevend zijn voor de wijze waarop rekening wordt gehouden met natuur. Dat betekent dat alleen maatregelen worden genomen die volgen uit die wettelijke verplichtingen en dat er dus geen sprake is van een extra investering in natuur. Daarvoor zijn twee met elkaar samenhangende redenen: financieel en politiek. Door de strikte toewijzing van budgetten aan specifieke doelen kunnen extra investeringen in natuur, hoe klein ook, niet altijd verantwoord worden. Ook politiek is niet altijd te verantwoorden waarom maatregelen voor natuur genomen worden die geen wettelijke noodzaak hebben.

Uit de interviews blijkt dat de systematiek van werken er toe kan leiden dat de flexibiliteit die nodig is om natuurinclusief te werken, wordt inperkt. De focus op risicobeheersing en controle maakt het lastig om gedurende het proces af te wijken van eerdere gemaakte besluiten en van standaardoplossingen. Daardoor worden mogelijkheden om extra natuurwaarden te realiseren niet gezien of niet benut. Uiteindelijk blijkt veel af te hangen van de projectleider. Als die mogelijkheden ziet en bereid is om die te benutten, dan zijn er zeker mogelijkheden.

Samengevat ontstaat het volgende beeld. Natuur en infrastructuur hebben een relatief lang beleidsverleden, wat vooral gericht was op het wegnemen van de negatieve effecten voor natuur. Om negatieve effecten weg te nemen zijn er Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet en maatregelen als compensatie en mitigatie. Ook is er een Meerjarenprogramma Ontsnippering. Met de Green Deal Infranatuur wordt verder gegaan dan wat wettelijk verplicht is. Een andere manier om verder te gaan dan wettelijk verplicht is, is aan de betrokkenen bij beleid, programma's en projecten zelf. Het hoofdstuk over infrastructuur laat in die zin goed zien dat het mensenwerk is en daarmee er ook nog op projectniveau natuurinclusiever kan worden gewerkt, zelfs als op beleidsniveau en op programma-niveau er geen ruimte wordt geboden voor natuurinclusief werken.

De rol van politiek en bestuurders is heel bepalend. Geld wat voor infrastructuur is begroot mag niet aan natuur worden besteed. Daar kan een precedent werking vanuit gaan naar andere projecten of zelfs naar programmaniveau of zelfs vastgelegd worden in regelgeving en begrotingen. Successen op projectniveau worden daarom niet uitgedragen. Daar kan op politiek en bestuurlijk niveau heibel over ontstaan. De politiek beïnvloedt en construeert zodoende de frames van succes en falen mee.

Er bestaan verschillende perspectieven op succes en falen. Wat een projectleider als succes ziet voor natuur kan een politicus als het 'weglekken' van geld voor infrastructuur naar natuur beschouwen. Er is dus geen eenduidige interpretatie te geven wat succes is en wat falen is en hoe natuurinclusief er gewerkt wordt of kan worden. De verschillende interpretaties maken dat de onderstroom aan natuurinclusieve projecten niet makkelijk kunnen uitgroeien tot mainstream.

Wanneer de politiek iets meer ruimte zou gunnen op het wat lossier omgaan met sectorale doelen en begrotingen ontstaan er mogelijkheden die natuurinclusief werken en daarmee natuurinclusieve resultaten ten goede zouden komen.

7 De beleidsvelden vergeleken

7.1 Natuurinclusief of natuurcombinaties op andere rijksbeleidsagenda's

Het onderzoek over de vier beleidsterreinen laat zien dat het concept natuurinclusief zeker een rol speelt en ook kan leiden tot resultaten. Hieronder zal met behulp van de Evolutionary Governance Theory een verdere analyse worden verricht over de vier beleidsterreinen heen. Het gaat daarbij om de wijze waarop beleidstrajecten naar elkaar verwijzen en er wel of geen acties worden ondernomen op het vlak van natuur. We analyseren hierbij de afhankelijkheden die hierbij ontstaan en hoe die zich verhouden tot de autonomie die nodig is om verantwoording af te leggen aan de politiek (par. 7.2). Daaruit vloeien allerlei onzekerheden, keuzemogelijkheden en opties voort, die we analyseren met de concepten van contingentie en strategieën (par. 7.3). Hierna kijken we naar de discussies over succes en falen, omdat deze mooi laten zien of natuurinclusiviteit daar wel of niet een plaats in krijgt (par. 7.4). Als laatste geven we onze beschouwing op de co-evolutie van het natuurinclusief werken (par. 7.5).

7.2 Afhankelijkheden en autonomie

Natuurinclusief denken en werken is in veel gevallen geen direct uitvloeisel van de Rijksnatuurvisie of initiatieven van het ministerie van EZ. Het concept is het resultaat van een co-evolutie tussen diverse discoursen in verschillende, maar aan elkaar gerelateerde beleidsvelden. Het nadenken over de wijze waarop wordt omgegaan met natuur heeft vooral bij de beleidsterreinen water, landbouw en wegen een lange historie. Door de jaren heen hebben natuur en landschap een belangrijke rol gekregen in beleid en regelgeving. Verwezen kan worden naar het beleid van verweving van nutsfuncties en natuurfuncties, zoals al in 1995 door het IKC Natuurbeheer beschreven is (Vissers *et al.*, 1995). Nieuwe ontwikkelingen worden gestructureerd door de padafhankelijkheden die met beleid en regelgeving gecreëerd worden. Bestaande concepten, werkwijzen, en netwerken worden benut om invulling te geven aan het begrip natuurinclusief, op zoek te gaan naar alternatieven, maar ze kunnen ook de implementatie van nieuwe benaderingen beperken omdat die botsen met de regelgeving die was ontworpen om het oude systeem in goede banen te leiden. We kunnen stellen dat er sprake is van een welwillende grondhouding en cultuur van samenwerken.

Bij alle vier de beleidsterreinen wordt nagedacht over de betekenis van natuurinclusief, maar het is duidelijk dat bij bepaalde onderwerpen en projecten het meer nadrukkelijk op het netvlies staat dan bij andere. Wel is het duidelijk dat zodra er wordt geschreven over meekoppeling met natuurdoelen, er verwachtingen en discussies over ontstaan. Dit is een eerste stap in het ontwikkelen van wederzijdse afhankelijkheden. Vervolgens komt daar kennis bij kijken: kennis over ecologie, maar ook over procedures en randvoorwaarden. Meekoppeling van natuur kan dan weer opgenomen worden in programma's en uitvoeringsplannen, waarvoor het echter nodig is om eventuele meerkosten in beschouwing te nemen. Als we de beleidsterreinen overzien, dan valt op dat er soms sprake is van een sterk autonome positie, omdat de opgave bijvoorbeeld relatief nieuw is en veel doorzettingsmacht vraagt, en soms kan worden doorgelanceerd op een langer bestaande traditie van integraal werken, zoals integraal waterbeheer of agrarisch natuurbeheer. Een goed voorbeeld daarvan is het verschil in de discussies over windenergie op land en zee. Bij windenergie op zee is natuurinclusief werken integraal onderdeel van de discussie. Dit alles lijkt samen te hangen met de decennia lange traditie van integraal waterbeheer, waarbinnen ecologische belangen op systeemniveau geborgd zijn.

De link met natuur bij windenergie op land wordt daarentegen vrijwel niet gemaakt. De uitwerking die aan het concept natuurinclusief wordt gegeven en de impact die dat heeft op de manier van werken en de ruimtelijke ingrepen varieert daarmee nog meer.

Ondanks de cultuur van samenwerken lukt het lang niet altijd om natuur daadwerkelijk mee te koppelen in de praktijk. Doordat politiek en overheden veelal vanuit een sectorale doel- en begrotingssystematiek blijven werken, worden natuurcombinaties of natuurinclusief werken in sterke mate beperkt. De overheid probeert doorgaans op basis van politieke lijnen sturing en richting te geven aan ontwikkelingen in de samenleving. Overheidsbeleid kent daarmee een begin en een eind. Overheidsbeleid kent doelen en bijbehorende budgetten om die doelen te realiseren. Daarmee worden doelen en ambities vastgelegd in structuren die van invloed zijn op de realisatie van concrete projecten. Vooralsnog zetten die structuren uit het verleden een rem op natuurinclusief werken.

Overheden dienen hun budgetten te verantwoorden en aan te geven in hoeverre zij hun doelen hebben gehaald of hun strategieën hebben verwezenlijkt. Departementen dienen zodoende vaak sectorale doelverantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer en de budgetten zijn vaak voor de sectorale kernactiviteiten begroot en vaak niet voor natuurcombinaties of natuurinclusief. Daar komt nog bij dat de ministeries een geheel eigen proceduresystematiek volgen, zoals het ministerie van I&M met de MIRT-systematiek. Dit betekent veelal dat het ministerie van EZ zich naar die procedure-systematiek van andere departementen dient te schikken. Op het schaalniveau van regio's werken de ministeries van I&M en EZ samen in gebiedsagenda's waarbij de MIRT-procedure van I&M wordt gevolgd voor onderzoek, proces en financiering.

7.3 Contingentie en strategieën

De Rijksnatuurvisie kan gezien worden als een verbindingsschakel in het dynamische samenspel tussen verschillende discoursen en praktijken. Het is een document dat voor een belangrijk deel bestaande inzichten en praktijken heeft gecodificeerd en bekrachtigd en dat tegelijkertijd weer een impuls vormt voor nieuwe ontwikkelingen. De Rijksnatuurvisie en initiatieven die daaruit volgen zoals de Natuurtop, en projecten als Natuurlijk kapitaal en de Green Deals hebben een impuls gegeven aan het natuurinclusief denken in andere beleidsterreinen. In die zin is er dus sprake van diverse projecten die elkaar in positieve zin beïnvloeden. De vorm waarin ontwikkelingen elkaar beïnvloeden en de wederzijdse impact wisselt echter sterk. Hierboven is aangegeven dat er een basishouding is van samenwerken, maar dat die geconditioneerd en soms ook ingeperkt wordt door de afsprakenkaders die politiek zijn vastgesteld. Dit is vooraf lang niet altijd duidelijk voor actoren in het veld. De interactie tussen projectleiders van een rijksproject en beleidsmedewerkers van natuur en de daarmee samenwerkende ecologen is een veld van onzekerheden. Er moet voldaan worden aan Europese verplichtingen, doorgaans spelen er ook discussies over draagvlak waar natuur een prominente rol in heeft en dan is er ook nog de uitnodiging om natuurinclusief te werken en extra natuurinvesteringen te doen volgens het principe van werk met werk maken. Een dergelijke zoektocht vergt veel overleg-tijd en heeft het risico in zich van projectoverschrijdingen. Kortom, het vergt een zekere strategie.

Eén van de strategieën is om er welwillend over te spreken, maar het niet serieus in de plannen op te nemen. Natuurinclusief is daarmee een ambitie die in diverse beleidsdocumenten is opgenomen, maar die nog maar beperkt vertaald is in nieuwe of aangepaste institutionele kaders en ook zien we nog weinig veranderingen in de rol of verantwoordelijkheden van betrokken actoren. Natuurinclusief werken en natuurcombinaties staan *nadrukkelijk* op de beleidsagenda's van Water, Wegen en Landbouw, maar dit zegt nog niets over de daadwerkelijke doorwerking in uitvoeringsprojecten. Bij windenergie is er zelfs geen retorische verwijzing. In het hoofdstuk over natuurcombinaties en windenergie is geconstateerd dat de politieke druk zowel Europees als nationaal ontbreekt om combinaties met natuur aan te gaan. De druk op het sectorale doel van windenergie is zo hoog en de maatschappelijke weerstand ligt al zo gevoelig dat daarbij blijkbaar de strategische keuze is gemaakt binnen het ministerie van EZ om dit proces niet ook nog eens 'te belasten' met natuurcombinaties of natuurinclusief ontwerpen. Daarnaast is aangegeven dat de persoonlijke contacten tussen medewerkers van het directoraat-generaal ETM en het directoraat-generaal A&N (momenteel nog) grotendeels ontbreken.

Een andere strategie is om de rekening voor ecologische meerkosten bij het ministerie van EZ neer te leggen, in het besef dat daar in het geheel geen budgetten voor zijn. Marktontwikkelingen en politieke druk blijken in die situatie doorslaggevend. Zo vallen landbouw en energie als dossiers allebei binnen

het ministerie van EZ. De verwachting was dat dit de samenwerking met het dossier natuur zou vergemakkelijken. Landbouw en energie zijn echter allebei sterk afhankelijk van marktontwikkelingen, politieke druk, het dominante discours en persoonlijke contacten. Water en rijkswegen vallen als dossiers allebei binnen het ministerie van I&M. De verwachting was dat vanwege de departementale scheiding het moeilijker zou zijn om water en wegen met natuur te combineren. In de praktijk blijken deze dossiers allebei niet afhankelijk te zijn van marktontwikkelingen, maar vooral van wat bij dit andere ministerie is begroot en of natuur hierdoor al dan niet kan worden meegenomen.

Ten derde is er een strategie van het marginaliseren van ecologische effecten en het presenteren van verplichte natuurmaatregelen als natuurinclusief werken. In interviews is naar voren gebracht dat het een bekende strategie is om ecologische effecten van een ingreep zo marginaal mogelijk over het voetlicht te brengen. Daarbij werd aangegeven dat zelfs een Milieueffectrapport geen garantie biedt voor een objectief eerlijk beeld van de effecten, vanwege het plussen en minnen met mitigatiemaatregelen en ook het mogelijk onderschatten van cumulatieve effecten. Als de effecten als gering worden afgeschilderd en er toch compenserende maatregelen worden genomen, dan heeft dit snel het karakter van natuurinclusief.

Als laatste is er de strategie van 'het kan niet vanwege kaders en regels'. Het al dan niet realiseren van natuurcombinaties of natuurinclusief ontwerpen wordt in sterke mate beïnvloed door padafhankelijkheden in de vorm van regelgeving, vastgelegde (financiële) verplichtingen en processtructuren. De verplichtingen om bepaalde sectorale doelen te verwezenlijken creëert een druk om doelgericht in plaats van innovatief te werk te gaan. De focus op controle en snelheid botst met de mogelijkheid om flexibel om te gaan met mogelijkheden om natuurinclusieve oplossingen te realiseren. Een deel van de kaders volgen uit Europese doelen en richtlijnen, al hoewel daar wel verschillend mee wordt omgegaan door de Nederlandse politiek en de verantwoordelijke ministeries. De Europese doelen voor duurzame energie worden zeer serieus genomen. Europese regels voor hoogwater geven eigenlijk geen aanleiding tot maatregelen, maar het Nederlandse rijksbeleid wel. De KRW-regels hebben wel een korte deadline, maar derogatie, een formeel woord voor de toestemming van de Europese Unie om op een bepaalde wijze van algemeen vastgestelde norm te mogen afwijken, lijkt hier mogelijk. Bij landbouw is er vanuit het biodiversiteitsverdrag en de Europese biodiversiteitsstrategie wel een kortetermijndoelstelling, maar blijkbaar staat er geen sanctie op als die doelstelling niet wordt verwezenlijkt en lijken naast Nederland meer Europese landen moeite te hebben om de doelen te halen. Rijkswegen zijn een nationale aangelegenheid.

De EU-Vogel- en Habitatrichtlijn hebben overduidelijk een positieve invloed op het natuurinclusief denken. Bij vrijwel alle projecten wordt aandacht besteed aan mogelijke negatieve effecten op beschermde natuurwaarden en aan de mogelijkheden om die effecten te mitigeren of compenseren. Wel is daarbij te zien dat de meeste aandacht uitgaat naar procedurele eisen en dat wettelijke verplichtingen vaak maatgevend zijn. Slechts sporadisch is er sprake van een ambitie die verder gaat.

Discourzen kunnen veranderen waardoor bestuurders en politici andere prioriteiten kunnen gaan stellen. Het hebben van een beleidsverleden als natuurcombinatie is geen enkele garantie voor de toekomst, zoals bij zowel landbouw als water is gebleken tijdens het kabinet Rutte I. In tijden van bezuinigingen staan natuurcombinaties onder druk en bestaat een neiging om terug te vallen op kern-taken en scheiding van planologische functies opdat sectorale doelen 'sober en robuust', om met de woorden van I&M te spreken, kunnen worden verwezenlijkt. Perspectieven en belangen kunnen veranderen. In termen van budgettering lijkt er sprake van verkokering en een onevenwichtige verdeling die natuur in een afhankelijke positie plaatst. Als er geen tijd, geen geld of geen belangstelling voor is dan gebeurt er ook niet zo veel.

7.4 Succes- en faalfactoren

Het ministerie van EZ en het ministerie van I&M werken met Groene Tafels en Green Deals om aan te zetten tot combinaties met natuur. Voor infrastructuur wordt via de Green Deal Infranatuur nadrukkelijk gezocht naar de wijze waarop infrastructuur kan bijdragen aan het vergroten van biodiversiteit. Voor duurzame energie is er wel een Green Deal maar die betreft vooral het

verdienmodel en gaat niet in op natuurcombinaties. Voor landbouw zit er een Green Deal Voedselbossen aan te komen. Bij natuurinclusieve landbouw zetten het ministerie van EZ en RVO.nl in op ondersteunende programma's natuurinclusieve landbouw, concretisering van het concept door kennisinstituten, Green Deals, onderwijs en leren in de praktijk over natuurinclusieve landbouw, netwerkbijeenkomsten, film bodemboeren, akker- en weideberaad & experiment Common Land en leernetwerken. Als dit wordt ingezet of er worden overeenkomsten gesloten, dan wordt dit gezien als een succes.

Het succes of falen van andere vormen van meekoppelen staat of valt met de medewerking van en ook de mogelijkheden die uitvoeringsorganisaties hebben. De werkwijze van Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat en RVO.nl wordt voor een belangrijk deel bepaald door de keuzes die op politiek en bestuurlijk niveau worden gemaakt. Zo is SBB bereid om windenergie toe te staan in natuurgebieden, zelfs, onder voorwaarden, in Natura 2000-gebieden. De financiën zouden daarbij ten goede moeten komen aan natuur en landschap. Windenergie op land wordt dan gebruikt als verdienmodel voor natuur. Bij windenergie op zee speelt de discussie dat het Rijk er voor in is om windenergie in en om Natura 2000-gebieden te realiseren. Anderzijds worden met windparken op zee ook nieuwe natuurgebieden gecreëerd omdat er geen vaarbewegingen meer mogelijk zijn en vissen zo onmogelijk wordt. Opvallend is dat SBB als uitvoeringsorganisatie een verschuiving doormaakt waarmee zij het principe van functiescheiding (het is alleen voor natuur en niet voor andere belangen) verlaten en ook niet meer alleen de donkergroene natuur nastreven (bijzondere habitats en natuurdoeltypen) maar ook open staan voor andersoortige natuur.

Rijkswaterstaat heeft als uitvoeringsorganisatie veel programma's die inspelen op combinaties van water en natuur: Natuurlijke klimaatbuffers, Building with Nature, Ruimte voor de Rivier. Het initiatief hiervoor komt echter niet altijd van Rijkswaterstaat. Verder valt op dat Rijkswaterstaat erg hecht aan de MIRT-procedure met vaste doelen, budgetten en tijdspaden. Deze werkwijze is er sterk op gericht op de primaire doelen binnen de daarvoor gestelde tijd en budget te realiseren. Zo zijn de mogelijkheden om natuurinclusief te werken in het Deltaprogramma Rivieren sterk afgenomen ten opzichte van Ruimte voor de Rivier. De inbreng voor natuur en landschap dient hier nu vanuit de provincies te komen, omdat deze nu ook verantwoordelijk zijn voor het landschaps- en natuurbeleid. Het is daarmee echter een werkwijze geworden die niet aanzet tot het opzoeken van integrale projecten waarin natuur vanaf het allereerste begin optimaal wordt meegekoppeld. Dit alles is gebeurd met instemming van de Tweede Kamer.

RVO.nl heeft voor gemeenten een handleiding Aanbesteding door gemeenten van windmolens gemaakt, waarmee gemeenten een handvat krijgen hoe ze dat het beste kunnen aanpakken. De Raad voor Ondernemend Nederland geeft op haar website aan dat *"door goede voorbeelden uit het buitenland men is gaan nadenken over het plaatsen van windmolens op land van andere grondbezitters, bijvoorbeeld van bos- en natuurgebieden*. De website van RVO.nl nodigt mensen uit om contact op te nemen bij vragen. Hier worden windmolens in natuurgebieden dus als een succes gezien. Het succes bestaat er uit dat een natuurbeschermingsorganisatie revenuen verkrijgt uit een windmolen op zijn terrein. Het is maar de vraag of hier sprake is van meekoppeling of van het omgekeerde.

In de praktijk van rijksinvesteringsprojecten wordt niet openlijk gesproken over faalfactoren als het gaat om het meekoppelen van natuur. Toch komt die meekoppeling vaak niet goed uit de verf, dus moeten er wel degelijk faalfactoren zijn. Wat opvalt bij windenergie (vooral op zee, maar ook op land) en wegen (natuurinclusief werken) is dat er weliswaar voldoende innovatieve mogelijkheden bestaan waar vanuit de politiek of het beleid de aandacht op zou kunnen worden gevestigd, maar dat deze mogelijkheden nog onvoldoende op het netvlies staan of weinig politieke aandacht krijgen. Ze zijn zowel maatschappelijk als beleidsmatig en politiek nog onvoldoende geagendeerd. Bij windenergie ontbreekt zelfs het verhaal over de mogelijke combinatie met natuur nog grotendeels, dat is bij wegen meer aanwezig. Goede voorbeelden zijn dus onvoldoende opgepikt, waardoor de performance ontbreekt en het nog niet, of maar beperkt, leidt tot een andere manier van werken. We kunnen dan ook constateren dat natuurinclusieve ideeën weliswaar aandacht krijgen, maar nog maar zeer beperkt zijn geïnstitutionaliseerd in visies of regelgeving. Daardoor vormen ze nog geen sterke doelafhankelijkheden die besluitvormingspraktijken sterk beïnvloeden.

Het ministerie van EZ heeft regelgeving, budget en andere beleidsinstrumenten om natuurinclusieve landbouw te stimuleren. Tegelijkertijd zijn er veel institutionele belemmeringen zowel vanuit de Rijksoverheid zelf als andere instituties (banken, retail) om over te schakelen naar een natuurinclusieve landbouw. Bij windenergie ontbreken regelgeving, budgettering en andere beleidsinstrumenten om aan te zetten tot natuurcombinaties bij windenergie. Eerder is sprake van het tegenovergestelde: zware beleidsinstrumenten als de Crisis- en Herstelwet en de rijkscoördinatie-regeling worden ingezet om windenergie zo snel mogelijk te verwezenlijken.

Bij het ministerie van I&M zijn regelgeving, budget en andere beleidsinstrumenten aanwezig om aan te zetten tot natuurcombinaties met water en wegen. Tegelijkertijd is er een sterke politieke en organisatorische druk om daarbij niet verder te gaan dan de wettelijke verplichtingen. Primaire doelen als hoogwaterveiligheid en het realiseren van een goede wegeninfrastructuur staan voorop en natuurinclusief werken wordt gezien als iets wat daarmee botst.

Op projectniveau zijn veel voorbeelden voor water en landbouw en natuurcombinaties die worden gedeeld en inspireren. Ze worden vaak niet uitgemeten, omdat de projectleider er discussies mee kan aanjagen die ongewenst zijn. Er wordt soms dus besmuikt omgegaan met succes. Ook werken goede voorbeelden (nog) onvoldoende door naar hoger schaalniveau. Op projectmatig en daarmee lokaal en regionaal schaalniveau krijgen natuurcombinaties met windenergie soms aandacht. Misschien dat hieruit later een visie ontstaat die doorwerkt naar een hoger schaalniveau. Ook bij natuurinclusieve landbouw gaat het nog om voorbeelden en niet om structurele veranderingen in het gehele systeem. Het Europees landbouwsysteem zou nog te veel uit zijn op productieverhoging. Daarnaast worden wel mogelijkheden geboden voor ecosysteemdiensten etc., maar daar wordt niet het gehele systeem mee veranderd. De EU-doelen voor duurzame energie bieden geen ruimte om windenergie natuurinclusief te maken. Opvallend is dat deze twee thema's, die beide sterk markt gerelateerd zijn, windenergie en landbouw, vooral vanuit de EU worden belemmerd om tot combinaties met natuur te komen.

Bij water en wegen is vooral het ministerie van I&M in de gelegenheid om tot combinaties met natuur over te gaan. Bij dit ministerie is de procedurele MIRT-werkwijze sturend en die MIRT-werkwijze staat soms wel en soms niet open voor combinaties met natuur. De systematiek is sterk gericht op risicobeheersing en controle en dat beperkt al in een vroeg stadium de mogelijkheid om flexibel in te spelen op de mogelijkheden om meer natuurinclusief te werken. De mogelijkheden om later in het proces, bijvoorbeeld bij de aanbesteding of uitvoering, meer natuurinclusief te gaan werken worden weer sterk beperkt door besluiten die vastgelegd zijn in allerlei inrichtingseisen en randvoorwaarden. Daardoor ontstaat een star systeem, gericht op risicobeheersing met weinig mogelijkheden voor innovatie. De ruimte voor een andere manier wordt verder beperkt door een grote nadruk op wettelijke verplichtingen en de kennis die op basis van de bestaande werkwijze wordt gemobiliseerd. Enkele uitzonderingen daargelaten leidt dat over het algemeen niet tot meer natuurinclusieve projecten.

7.5 Co-evolutie van het natuurinclusief werken

In algemene zin kan geconcludeerd worden dat natuurinclusieve projecten nog een uitzondering zijn. Het is zeker nog niet mainstream. Het lukt blijkbaar nog niet om innovatieprojecten op te schalen. De aanzetten tot natuurcombinaties wordt voor een belangrijk deel ingegeven door moties van Tweede Kamerleden. Door Nadere Uitwerking Rivierengebied, door Ruimte voor de Rivier en door Agrarisch Natuurbeheer kan er makkelijk aan de natuurcombinaties in het verleden worden gerefereerd. Op deze onderwerpen zijn dan ook moties ingediend door Tweede Kamerleden die gesteund zijn in de Tweede Kamer. Met kamervragen en moties ontstaat zo politieke druk om tot combinaties met natuur over te gaan. Tegelijkertijd zien we dat de nationale politiek ook een sterke rem op de daadwerkelijke realisatie van natuurinclusief werken kan zetten. Voor Rijksinfrastructuurprojecten (MIRT) is er politieke en bestuurlijke druk om vooral niet te investeren in de inpassing van natuur. Het ministerie van I&M en de uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat richten zich op primaire doelstellingen en zien natuurinclusief werken als iets wat daarmee concurreert. Het discours dat natuurinclusief werken ten koste gaat van die primaire doelen en extra geld kost is erg dominant en het beïnvloedt de discussies op beleids-, programma- en projectniveau.

Een diepe valkuil is dat natuurinclusief werken en natuurcombinaties al snel als een programma of project worden benaderd met afgebakende doelen en bijbehorende financiële middelen en een duidelijk tijdsplan. Daarmee wordt het geheel controleerbaar en afrekenbaar voor de politiek. Traditionele sectorale oplossingen voeren hierbij vaak de boventoon omdat innovatieve integrale oplossingen risico's met zich meebrengen op het gebied van tijd, geld en daarmee voor het halen van de doelen (zie ook Van Hattum *et al.*, 2014). De systematiek is gericht op het leggen van een eenduidige relatie tussen projectdoelen en beschikbare middelen. Daaruit ontstaat strijd tussen verschillende waardesystemen, waarvan er één vertegenwoordigd wordt door natuur.

Bij strijd tussen waarden worden volgens Van Essen *et al.* (2016) alle beschikbare middelen ingezet voor een enkel sectoraal doel. Het alternatief is volgens Van Essen *et al.* (2016) elk middel inzetten voor zoveel mogelijk doelen. Met een enkel middel twee of meer doelen bereiken, betekent ook twee of meer achterliggende waarden versterken. Omgekeerd wil dit zeggen dat die waarden samenkomen en argumenten geven om aan twee of meer doelen samen te werken en daarvoor een middel in te zetten. Als waarden argumenten geven tot samenwerken versterken zij elkaar. Het werken volgens de principes van meervoudige waardecreatie zou een grote impuls kunnen geven aan het meekoppelen van natuur in rijksprojecten.

Dit punt raakt in hoge mate aan de grondhouding van samenwerken die er is binnen de ambtelijke cultuur. Bovenstaande analyse laat zien dat de politiek in hoge mate ambivalent reageert op de mogelijkheden om natuur mee te koppelen in rijksprojecten, dat de wereld van programma's en projecten lastig op elkaar af te stemmen zijn, en dat als er resultaten worden neergezet die vooral te danken zijn aan persoonlijke inzet, kennis en netwerken van een projectleider in het veld.

8 Conclusies en reflectie

Dit hoofdstuk brengt de inzichten over de verschillende beleidsdomeinen bij elkaar en geeft daarmee een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek: In hoeverre en hoe wordt natuur in nationale projecten meegenomen? (par. 8.1) Tevens wordt ingegaan op de vraag wat er in de praktijk onder natuurinclusief wordt verstaan (par. 8.2) en hoe natuurinclusief er wordt gewerkt (par. 8.3). Tot slot worden enkele aanbevelingen gegeven (par. 8.4).

8.1 Natuur in nationale projecten

Bij het beantwoorden van de hoofdvraag wordt aandacht gegeven aan de sturingsstrategieën die partijen hanteren, de verschillende afhankelijkheden die het natuurinclusief werken beïnvloeden en de succes- en faalfactoren die het effect van sturingsstrategieën helpen verklaren.

Het onderzoek laat zien dat de termen natuurinclusief en natuurcombinaties steeds meer aandacht krijgen in het beleid en de programma's en projecten van de Rijksoverheid. De betekenis die aan natuurinclusief wordt gegeven is heel divers, afhankelijk van het beleidsdomein en de specifieke besluitvormingssituatie. Tegelijkertijd zijn er ook tal van andere discourses die die besluitvormingssituatie beïnvloeden. Vaak zijn dat discourses die meer nadruk leggen op een snelle en sobere realisatie van projecten en waarin natuur wordt beperkt tot wettelijke verplichtingen of zelfs gezien wordt als iets wat ten koste gaat van primaire doelen. Op het beleidsniveau worden natuur en natuurinclusief werken geduid vanuit discourses over EU-verplichtingen, natuureffecten (wet- en regelgeving, milieueffectrapportage) en rondom draagvlak. Op programmaniveau zijn er het sneller en beter discours, het managementdiscours en het afstemmingsdiscours (andere beleidsterreinen en lagere overheden) waar natuur een onderdeel van is. Op project- of uitvoeringsniveau is er dan voornamelijk het uitvoeringsdiscours waar het veelal om de vergunningen en het draagvlak draait.

De vier bestudeerde beleidsvelden laten zien dat verschillende discourses dominant kunnen zijn. Voor landbouw speelt natuur als een biodiversiteitsdiscours en ook al als een verwevingsdiscours, terwijl er bij landbouw eveneens een discours over marktwerking, level playing field en Europese regelgeving spelen. Bij windenergie op zee speelt een positief neveneffectdiscours: natuur als positieve bijvangst van zonering/bouw van windparken (uitsluiten van planologische functies die doorgaans een negatief effect op de natuur hadden) en een verdienmodeldiscours (wind op land), terwijl er bij windenergie teven een discours is over marktwerking, level playing field en Europese doelen. Bij water speelt bij waterveiligheid het efficiencydiscours (sober en robuust voor eigen sectorale doelen) en bij waterkwaliteit het derogatiediscours (doelen afzwakken als ze niet haalbaar blijken). Het strategisch beleid wordt vanuit sectorale discourses aangevlogen. Bij gebiedsagenda's en projecten is sprake van samenwerkingsdiscourses. Bij wegen is het wetgevingsdiscours en efficiencydiscours vrij dominant.

Voorbeelden waarin natuurinclusief werken nadrukkelijk in beeld komt zijn de verschillende Green Deals, de adviezen van het College van Rijksadviseurs (CRa), en allerlei bijeenkomsten en ontwerp ateliers waarin natuurinclusief werken onderwerp van discussie is. Projecten en initiatieven zoals de Markerwadden, de vismigratierivier in de Afsluitdijk, of voedselbossen kunnen als voorbeeld van natuurinclusief werken worden gezien.

Vooralsnog lijken deze initiatieven meer uitzondering dan regel te zijn. Desalniettemin is natuur bij alle rijksprojecten een aspect is waar expliciet aandacht aan wordt gegeven. De belangrijkste reden daarvoor is de bestaande wet- en regelgeving. Daaruit blijkt dat de kaders die volgen uit de natuurbeschermingswet, de Flora-en faunawet, MIRT-procedures, de Milieueffectrapportages en de maatschappelijke kosten-batenanalyses ontzettend belangrijk zijn voor de discussies over natuurinclusief werken. Door die regelgeving is het tegenwoordig vanzelfsprekend om uit te zoeken in hoeverre een ingreep mogelijk effecten heeft op beschermde soorten, habitattypen of gebieden en te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om negatieve effecten te verminderen of te compenseren.

Naast de wettelijke verplichtingen zien we dat bij veel projecten wordt nagedacht over mitigerende en compenserende maatregelen die niet per se juridisch noodzakelijk zijn, maar die het wel eenvoudig maken om te laten zien dat het project geen negatieve effecten heeft en dat eventuele effecten op een goede manier worden gemitigeerd.

Het onderzoek laat zien dat het bereiken van natuurinclusiviteit in rijksprojecten een complexe opgave is die niet volledig gevat kan worden in een tot in detail uitgewerkte werkwijze of een kookboek. Het gaat om

- politieke mandatering op het niveau van beleidsprogramma's;
- een systeem van beleidsvoering waarin ruimte en flexibiliteit is voor het inspelen op natuurcombinaties; en
- vooral om het mensenwerk van project- en programmaleiders.

Op programmaniveau krijgt de relatie tussen natuur en andere doelen nadrukkelijk aandacht. Diverse strategieën worden ingezet om mogelijkheden voor natuurinclusief werken te verkennen en te promoten. Voorbeelden daarvan zijn de Groene Tafels, Green Deals en het promoten van initiatieven die als 'best practice' worden beschouwd. EZ probeert met de beperkte middelen zoveel mogelijk aandacht en kennisontwikkeling en –uitwisseling te realiseren. De toebedachte rol in de Rijksnatuurvisie aan het College van Rijksadviseurs (CRa) om een rol te nemen in het op gang brengen en begeleiden van rijksinitiatieven waarin natuurinclusieve resultaten kunnen worden geboekt, is in de praktijk niet goed uit de verf gekomen. Niet dat het CRa hiertoe geen verwoede pogingen heeft ondernomen, maar de politiek en beleidsmatige verantwoordelijken van de andere beleidsvelden stelden zich niet ontvankelijk op voor de CRa-adviezen.

Voor de Natuurambitie Grote Wateren had het CRa in 2013 geadviseerd om de nieuwe natuurambities voor de grote wateren te integreren en implementeren in het Deltaprogramma en de beleidsverkenning verder te richten op de beleidsvorming voor de periode 2014-2020. Dit is niet gebeurd. Daarnaast heeft het CRa in 2015 een advies uitgebracht over Natuurinclusief Bouwen, waarmee een relatie is te leggen naar de bestudeerde beleidsvelden windenergie en infrastructuur, maar ook naar water en landbouw. Dit onderzoek bevestigt het beeld dat het CRa in dat advies schetst, namelijk dat natuurinclusief werken nogal incidenteel is en sterk afhankelijk is van de complexiteit van het project en de affiniteit van het projectmanagement met natuurdoelen en –effecten.

Op projectniveau lijkt de mate waarin natuurinclusief wordt gewerkt vooral af te hangen van de projectkaders en de expertise en ambities van de projectleiders. De strategieën van projectleiders worden beïnvloed door de kaders die van bovenaf worden meegegeven. Daarbij zien we dat er vanuit de ministeries en uitvoeringsorganisaties meestal weinig mogelijkheden zijn en interesse is om natuurinclusief te werken. Sectorale doelen staan voorop en aandacht voor natuur wordt over het algemeen beschouwd als iets wat afleidt van die primaire doelen. De rijksprogramma's en het rijksbeleid bieden nog te weinig kaders voor natuurinclusief werken en daar waar ze wel sturend werken is dat vooral in de vorm van belemmeringen.

8.2 Wat wordt er verstaan onder natuurinclusief?

In paragraaf 8.1 is aangegeven dat er een grijs gebied is waarbinnen de discussie over natuurinclusief zich afspeelt. Niet duidelijk is het waar wettelijke verplichtingen starten en waar meekoppeling uit meer nobele motieven start. Duidelijk is wel dat er verschillende motieven zijn om meer of minder natuurinclusief te werken. Het kan daarbij gaan om:

- het verkrijgen van zekerheid dat aan wettelijke vereisten is voldaan;
- het strategisch gebruiken van investeringen in natuur om draagvlak te verkrijgen voor een betwist project;
- het meekoppelen van natuur omdat het makkelijk kan en daarbij ook werkplezier oplevert;
- het principiële kiezen van Nature Based Solutions voor een bestaand probleem.

Natuurinclusief kan dus opgevat worden als bovenwettelijk, zonder precieze definiëring daarvan, zie figuur 3.



Figuur 3 Driehoek van natuurinclusief werken

In praktijk kan het begrip natuurinclusief op heel veel manieren worden ingevuld. Figuur 3 laat zien dat de basis bestaat uit wettelijke verplichtingen. Uit het onderzoek ontstaat het beeld dat hier bij alle projecten aandacht voor is. Bij een deel van de projecten wordt ook gekeken naar de meerwaarde voor natuur die gecreëerd kan worden. Dat wordt bijvoorbeeld ingegeven door maatschappelijke wensen en het is bijvoorbeeld een strategie om draagvlak te winnen bij andere partijen. De stippellijn geeft de grens tussen wettelijke verplichtingen en extra maatregelen aan. Dit is geen scherpe grens. Wat wettelijk verplicht is, is voor een deel een kwestie van interpretatie. Hoe de grens wordt geïnterpreteerd en welke consequenties dat heeft voor het omgaan met natuur verschilt van project tot project. Bij sommige projecten wordt veel tijd en energie gestoken in het naar beneden trekken van de lijn. Vaak hangt dit samen met een discours waarin natuur en wetgeving als negatief en problematisch worden gezien. De winst voor natuur is bij deze werkwijze afwezig of minimaal. Overal het algemeen creëert dit een weinig uitdagende en niet inspirerende manier van omgaan met natuur.

Boven de stippellijn staan de zogenaamde bovenwettelijke inspanningen. Daarbij gaat het om een andere werkwijze waarmee bewust op zoek wordt gegaan naar natuurinclusieve oplossingen die verder gaan dan de wettelijke verplichtingen. Daarin zijn allerlei gradaties te onderscheiden. In de minimale vorm gaat het bijvoorbeeld om extra mitigerende maatregelen of compensatie, terwijl aan de top het gaat om flinke investeringen in nieuwe natuur. Dat is de ene keer eenvoudiger dan de andere keer omdat de mogelijkheden en het bestuurlijke en organisatorisch draagvlak er wel moeten zijn. Dit onderzoek laat zien dat er op allerlei niveaus de neiging bestaat om investeringen in natuurinclusieve oplossingen te beschouwen als een vorm van weglekken. De meerwaarde die natuur volgens de Rijksnatuurvisie zou hebben, en waarom actoren uit 'welbegrepen eigenbelang' natuurinclusief zullen handelen, blijkt dus nog niet zo vanzelfsprekend. Deze gedachtegang lijkt vooral ingegeven te zijn door een politieke druk om middelen primair in te zetten voor het vooraf vastgestelde doel.

Deze denkwijze gaat voorbij aan het feit dat natuurinclusieve oplossingen veelal binnen het beschikbare budget kunnen worden gerealiseerd zonder dat dit ten koste gaat van de primaire doelen. Het is een denkwijze die ten onrechte veronderstelt dat doelen elkaar uitsluiten en dat geïntegreerde oplossingen niet mogelijk zouden zijn. De praktijk laat zien dat dat lang niet altijd het geval is. Er zijn ook voorbeelden, zoals de verbreding van de A12, die laten zien dat vanuit een andere manier van werken er met dezelfde energie en middelen veel positievere resultaten kunnen worden behaald. En

meer natuur. Deze projecten laten zien dat het hiervoor nodig is om vanaf het eerste begin van het project samen op zoek te gaan naar kansen en manieren om die te benutten. Daarvoor is het belangrijk om de verschillende experts bij elkaar te brengen en ontwerp, aanleg en beheer als een integrale opgave te beschouwen in plaats van als losse projectfasen. Een dergelijke werkwijze creëert positieve energie en betrokken mensen zijn trots op het resultaat.

De top van de piramide bestaat uit maatregelen die een impuls geven aan de natuur en die nadrukkelijk een verbetering opleveren ten opzichte van de bestaande situatie. Het project wordt daarbij gezien als een gelegenheid om een investering in de natuurkwaliteit te doen, die anders (vanwege financiële of andere redenen) niet gedaan zouden worden. Deze werkwijze vraagt om kennis en financiële middelen, maar ook het besef dat er mogelijkheden zijn om natuurwaarden te realiseren. Dat besef moet al vroeg in het proces een plek krijgen omdat het vaak lastig is om de plannen op een later moment nog aan te passen. Als besluiten eenmaal zijn genomen en budgetten zijn vastgelegd, is het een stuk lastiger om nieuwe wensen voor natuur mee te nemen.

De mate waarin een project als meer of minder natuurinclusief kan worden gekenmerkt, is deels afhankelijk van de kaders die op beleids- en programmaniveau worden opgesteld. Positieve ervaringen en aansprekende voorbeelden kunnen daarbij een belangrijke rol spelen.

8.3 Hoe natuurinclusief wordt er gewerkt?

Op basis van dit onderzoek kunnen we een aantal succes- en faalfactoren identificeren, met als kanttekening dat het onderzoek ook laat zien dat die heel context-specifiek zijn en ook onderwerp van discussie. Alle partijen hebben een eigen perspectief op wat een succesvol voorbeeld van natuurinclusief werken is en welke factoren daarbij een rol spelen. Dat perspectief hangt onder meer samen met het niveau waarop wordt gewerkt. Op projectniveau zijn andere zaken van belang dan op programma- of beleidsniveau. Het discours waarin een succesvol project wordt beschouwd als een project dat op tijd en binnen het beschikbare budget is afgerond, leidt er veelal toe dat projectleiders niet snel geneigd zijn om af te wijken van de gangbare manier van werken. Als gevolg daarvan is een natuurinclusieve manier van werken vaak lastig. Dit discours is dominant in het huidige politieke landschap en in relatie daarmee ook bij de diverse ministeries en uitvoeringsorganisaties zoals Rijkswaterstaat.

Natuur werd voor de Rijksnatuurvisie nog veelal opgevat als een sector. Sinds het kabinet Rutte I is de economie meer en meer in de natuur gebracht. Nu is het volgens de Rijksnatuurvisie de uitdaging om natuur in de economie te brengen en ervoor te zorgen dat ze een beweging naar elkaar toe maken. Het onderzoek wijst uit dat natuurinclusief werken altijd mogelijk is en dat veel situaties zich lenen voor natuurcombinaties, maar dat de huidige manier van werken er toe leidt dat de kansen die er zijn vaak niet benut worden. Het dominante discours waarin natuur wordt gezien als een sectorale verplichtingen die meer overlast dan kansen biedt is daarvoor een belangrijke verklaring. Het beeld dat natuurinclusief werken lastiger en duurder is, is sterk verankerd in het denken van dominant politieke partijen, ministeries en uitvoeringsorganisaties. Niet iedereen lijkt doordrongen van de waarde van natuurcombinaties en natuurinclusief werken. In planprocessen wordt nu de aandacht niet of te laat op natuurcombinaties of natuurinclusief werken gevestigd waardoor bepaalde keuzes al vast staan (bijvoorbeeld locaties windmolenparken) of hoge kosten gemaakt moeten worden om natuurcombinaties of natuurinclusief werken alsnog te realiseren.

Bij de beleidsvelden landbouw, windenergie, water en wegen zien we dat op verschillende niveaus voorzieningen worden getroffen om natuurcombinaties of natuurinclusief werken te bevorderen: op het strategische beleidsniveau in beleidsnota's; op het tactische niveau in programma's, begrotingen en projecten; en op uitvoeringsniveau in projecten. De ontwikkelingen op deze drie niveaus voltrekken zich in de praktijk vrij onafhankelijk van elkaar.

Op beleidsniveau zien we dat het ministerie van EZ met de Rijksnatuurvisie weliswaar inzet op natuurinclusief werken, maar dat dit nog geen doorwerking heeft in andere beleidsdocumenten. Dat wil niet zeggen dat er in ander beleid geen aandacht is voor de relatie met natuur, maar dat die

aandacht veel meer het gevolg is van historische ontwikkelingen binnen dat beleidsterrein dan van de Rijksnatuurvisie. Er is sprake van een co-evolutie naar discoursen met meer aandacht voor natuur, maar die ontwikkeling van de discoursen die op een beleidsterrein dominant zijn, worden sterker beïnvloed door de padafhankelijkheden die het specifieke beleidsterrein karakteriseren dan door de relatie met het natuurbeleid. Dit is het meest duidelijk bij projecten van I&M waar discours van natuurinclusief werken nadrukkelijk botst met het discours van zo efficiënt en doelmatig mogelijk realiseren van hoogwaterveiligheid en infrastructuur. Natuur wordt daarbij veelal nog beschouwd als een sectoraal doel waar een ander ministerie verantwoordelijk voor is.

Ten slotte kunnen we nog concluderen dat de mate waarin natuurinclusief gewerkt wordt ook samenhangt met de inhoudelijke opgave. Het schaalniveau en de mate waarin natuurdoelen en andere doelen meer of minder in elkaars verlengde liggen, of wellicht met elkaar conflicteren, beïnvloeden de mogelijkheden die er zijn om via nationale projecten die gericht zijn op andere doelen ook natuurwaarde te realiseren. Bij sommige opgaven is de koppeling met natuur een voor de hand liggende aanpak, terwijl bij een ander project die koppeling een stuk lastiger te realiseren is.

8.4 Aanbevelingen

De vele voorbeelden die we tijdens dit onderzoek zijn tegengekomen, laten zien dat natuurinclusief werken voor alle nationale projecten interessante mogelijkheden biedt. Toch hebben we ook geconstateerd dat natuurinclusief werken vaak nog geen vanzelfsprekendheid is. De wijze waarop natuur wordt meegenomen is sterk afhankelijk van toevalligheden, persoonlijke ambities of contacten en de wil om flexibiliteit te zien en te benutten. De uitdaging is dus om die toevalligheden vanzelfsprekendheden te maken.

De ontwikkeling van natuurinclusief werken kan baat hebben bij verdere discussies over het begrip. Het onderzoek laat zien dat verschillende partijen hier heel uiteenlopende ideeën over hebben. De relatie tot wettelijke verplichtingen speelt in de discussies een belangrijke rol. Voor sommigen begint natuurinclusief werken waar de wettelijke verplichtingen ophouden, terwijl voor andere natuurinclusief werken betekent dat automatisch aan wettelijke verplichtingen wordt voldaan. Een ander aandachtspunt kan de bijdrage van een bepaald project aan het Natuurnetwerk Nederland zijn. Hier lijkt in de huidige discussies nog weinig aandacht voor.

Een belangrijke les die uit dit onderzoek naar voren komt, is dat vrijwel alle succesvolle projecten tot stand zijn gekomen omdat natuur vanaf het allereerste begin (bijvoorbeeld al bij locatieaanwijzing voor windmolens of bij aanbesteding van windmolens of infrastructuur) is meegenomen in het project. Naarmate projecten verder zijn uitgewerkt, wordt het lastiger om nog af te wijken van het ingeslagen pad en dus om meer natuurinclusief te gaan werken. Daarom is het belangrijk om scherp in beeld hebben welke initiatieven er aan gaan komen en op welke manier die kunnen bijdragen aan natuur. Hoe concreter de ideeën al zijn hoe eenvoudiger het is om op tijd op de trein te stappen. Verbeelding en netwerken kunnen daarbij helpen.

Om vroegtijdig te kunnen inspelen op mogelijkheden voor natuurcombinaties dient het waarom (redenen) en niet meteen het hoe (uitwerkingsmogelijkheden) van natuurcombinaties en natuurinclusief werken in processen met andere beleidsvelden gezamenlijk te worden vastgesteld. Het werkt niet als dat alleen vanuit de Rijksnatuurvisie of een CRa-advies moet komen. Een andere mogelijkheid om aandacht voor natuurcombinaties in het planproces te vervroegen is samenwerking tussen departementen te bevorderen en om dossiers op andere beleidsvelden van andere departementen op natuurinclusief werken of natuurcombinaties te laten beoordelen door medewerkers van het ministerie van EZ/directie Natuur & Biodiversiteit of door een ecoloog van een uitvoeringsorganisatie. Het mooiste is als dit in planprocessen zo vroegtijdig mogelijk *en* kostenneutraal opgepakt kan worden.

Op begrotingen van andere beleidsvelden kan meer worden geanticipeerd door budget vanuit het ministerie van Economische Zaken beschikbaar te houden om natuurcombinaties mee te koppelen met andere beleidsvelden, waardoor geringe bedragen aanzetten tot win-win. Anderzijds is het oppassen

dat dit de verkokering niet in stand houdt: als het ministerie van EZ bijplust voor natuur wordt natuur niet gedragen als een soort onderlegger bij andere beleidsvelden. Als er een gedeelde verantwoordelijkheid is om natuurinclusief te werken en eventueel gekoppeld daaraan ook budget beschikbaar kan via EMVI's de markt worden uitgedaagd om bij het realiseren van het project ook natuurwaarden te creëren. Het gaat er daarbij om dat de wensen op de juiste manier geformuleerd worden. Ze moeten niet te gedetailleerd zijn omdat daarmee de ruimte voor creativiteit van de aannemer wordt gereduceerd. Ze moeten aannemers uitdagen om met zomin mogelijk middelen zoveel mogelijk natuurwaarden te creëren. Zeker als aannemers daarbij samenwerking aangaan met NGO's komt kennis bij elkaar en kunnen mooie oplossingen worden gevonden die veel opleveren en werkbaar zijn. Uitvoeringsorganisaties en projectleiders hebben in de huidige situatie weinig aanleiding om natuurinclusief te werken. Het kan helpen als politiek en bestuurlijk meer ruimte wordt gegeven aan rijksuitvoeringsorganisaties en projectleiders om binnen de bestaande beleidskaders natuurinclusief te werken.

Verder is het van belang om bij de rijksprojecten niet alleen aandacht te besteden aan het controleren van tijd en budget, maar om ook een zekere mate van flexibiliteit te behouden waarmee ingespeeld kan worden op nieuwe inzichten en kansen. De kennis en expertise van de betrokkenen spelen daarbij een belangrijke rol. Initiatieven die helpen om kennis en ervaringen te ontwikkelen en te delen vergroten de kans dat men ook elders natuurinclusief gaat werken. Daarnaast kan natuurinclusief werken versterkt worden door meer verbindingen te leggen tussen de verschillende fasen van een project, van eerste verkenning, via ontwerp en realisatie tot aan het beheer.

Op basis hiervan kunnen we een aantal pragmatische aanbevelingen formuleren:

- Stimuleer mensen op allerlei niveaus, met de middelen die er zijn, om de lat voor natuur net weer wat hoger te leggen. Het is daarbij van belang dat ook politiek uitgedragen wordt dat natuurinclusief werken kansen biedt en dat natuur niet wordt gezien als iets wat lastig is en het liefst zoveel mogelijk vermeden moet worden. Het discours waarin natuur en natuurbeschermingswetgeving als negatief en problematisch wordt gezien zorgt ervoor dat veel kansen om natuurinclusief te werken niet gezien en benut kunnen worden. Richt je dus niet op remmers of achterblijvers, maar op inspirators en voorlopers.
- Zet goede voorbeelden in de etalage.
- Investeer in de verbeeldingskracht: ontwerpateliers, rijksbouwmeesters.
- Breng kennis bij elkaar: Groene Tafels, Green Deals, andere netwerkactiviteiten.
- Zet in op de vroegste stadia van planvorming om te voorkomen dat natuurinclusiviteit wordt vermalen in de financiële en procedurele randvoorwaarden.
- Als het ministerie van EZ het beleid uit de Rijksnatuurvisie wil realiseren, is het te overwegen om richting andere rijksorganisaties (meer) eigen geld mee te brengen, maar mooier is om te bereiken dat andere departementen natuur zelf mee begroten.

Een belangrijke strategische aanbeveling is om meer ervaringen op te doen met meervoudige waardecreatie - waarbinnen ook natuurcombinaties en natuurinclusief werken passen – en hierop te reflecteren hoe het zich verhoudt tot bijvoorbeeld de sectoraal georganiseerde overheid en de begrotingen. Dit laatste hoeft niet problematisch te zijn weten we vanuit het verleden van bijvoorbeeld de Reconstructie Zandgebieden, Ruimte voor de Rivier of Nadere Uitwerking Rivierengebied, maar wordt vooral ingegeven door politieke keuzes.

Literatuur

Referenties hoofdstuk 1

- Assche, K. van, R. Beunen and M. Duineveld, 2014. *Evolutionary Governance Theory: An Introduction*. Springer.
- Beunen, R., K. van Assche and M. Duineveld, 2014. *Evolutionary Governance Theory and applications*. Springer.
- Biesbroek, R., K. Termeer, A. Dewulf, A. Keessen, F. Groothuijse, 2014. *Integraliteit in het Deltaprogramma: verkenning van knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen*. Wageningen: Leerstoel Bestuurskunde en Utrecht: Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Departement Rechtsgeleerdheid.
- College van Rijksadviseurs, (december) 2012. *Agenda 2012-2016. Werkprogramma 2013*.
- College van Rijksadviseurs, (januari) 2014. *De techniek van het verbinden. Jaarprogramma 2014*.
- Eerste Kamer, Vergaderjaar 2013-2014, 33576A. *Natuurbeleid*. Brief van de staatssecretaris van het ministerie van Economische Zaken aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- Ministerie van Economische Zaken, 2014. *Rijksnatuurvisie. Natuurlijk Verder!*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en ministerie van Defensie, (september) 2012. *Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp 2013-2016. Werken aan ontwerpkracht*. Den Haag: Ando.
- PBL (Planbureau voor de Leefomgeving), 2014. *Integraliteit van het Deltaprogramma*. 4 juli 2014. Brief van toenmalig directeur van PBL aan de minister van Infrastructuur en Milieu.
- Tilman, H., 24-09-2012. <http://www.dearchitect.nl/blogs/2012/09/24/wat-de-nieuwe-architectuurnota-niet-zegt.html>, geraadpleegd op 16 januari 2015.

Referenties Hoofdstuk 2

- Arthur, W. B., 1994. *Increasing returns and path dependence in the economy*. University of Michigan Press.
- Assche, K van, M. Duineveld, R. Beunen & P. Teampau, 2011. *Delineating locals: Transformations of knowledge/power and the governance of the Danube delta*. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 13(1), 1-21.
- Assche, K. van, R. Beunen and M. Duineveld, 2012. *Performing Success and Failure in Governance: Dutch Planning Experiences*. In: *Public Administration*, Volume 90, Issue 3, p. 567-581.
- Assche, K. van, R. Beunen, M. Duineveld, H. de Jong, 2013. *Co-evolutions of planning and design: risks and benefits of design perspectives in planning systems*. *Planning theory* 12: 177-198.
- Assche, K., R. Beunen and M. Duineveld, 2014. *Evolutionary Governance Theory: An Introduction*. Springer.
- Bekkers, V.J.J.M., 2007. *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Amsterdam: Boom/Lemma
- Bergh, J.C.J.M., A. Faber, A.M. Idenburg, F.H. Oosterhuis, 2005. *Survival of the greenest. Evolutaire economie als inspiratie voor energie- en transitiebeleid*. RIVM rapport 550006002/2005.
- Beunen, R., M. Duineveld en K. van Assche, 2011. *De performatieve macht van mislukking*. In: *Landschap*, j.g. 23, no3, p. 109-118.
- Beunen, R., K. van Assche and M. Duineveld, 2014. *Evolutionary Governance Theory and applications*. Springer.
- Butler, J., 1997. *Excitable speech: a politics of the performative*. New York, Routledge.
- Commissie Elverding, 2008. *Sneller en Beter. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*.
- David, P.A., 1985. *Clio and the economics of QWERTY*, In: *The Economic American Review*, 75, 332-337.

-
- David, P. A., 2007. Path dependence – a foundational concept for historical social science, In: *Cliometrica. The Journal of Historical Economics and Econometric History*, 1 (2007) 91-114.
- Foucault, 1984. *l'Histoire de la sexualité* (tweede en derde deel, beiden in 1984)
- Liebowitz, S.J. & S. E. Margolis, Path dependence, lock-in, and history, In: *Journal of Law, Economics and Organization*, 11 (1995) 205-226.
- Luhmann, N., 1995. *Social systems*. Stanford. California: Stanford University Press.
- Mackenzie, D. & F. Muniesa, 2007. *Do economists make markets? On the performativity of economics*, Princeton, Princeton University Press.
- Mahoney, J., 2000. Path dependence in historical sociology, In: *Theory and Society*, 29 (2000) 507-541
- Ministerie van Economische Zaken, 2014. *Rijksnatuurvisie. Natuurlijk Verder!*
- Mosse, D., 2005. *Cultivating development: an ethnography of aidpolicy and practice*, London, Pluto Press.
- North, D., 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge
- North, D.C 2005. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press.
- Page, S.E., 2006. Path dependence, In: *Quarterly Journal of Political Science*, 1 (2006) 87-115.
- Pierson, P., Increasing returns, path dependence, and the study of politics, In: *American Political Science Review*, 94 (2000) 251-267
- Pleijte, M., M. Schut and R. During, 2011. Reflexivity in action research; two spatial planning cases. In: Paassen, A., J. van den Berg, E. Steingröver, R. Werkman and B. Pedroli, 2011. *Knowledge in action. The search for collaborative research for sustainable landscape development*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Rap, E., 2006. The Success of a Policy Model: Irrigation Management Transfer in Mexico. *Journal of Development Studies* 42: 1301-1324.
- Sandercock, L., 2003. Out of the Closet: The Importance of Stories and Storytelling in Planning Practice. *Planning Theory and Practice*, 4: 11-28.
- Schechner, R. 2006. *Performance studies. An introduction*. New York.
- Verweij, S en G. Teisman, 2011. *Multilevel governance bij herstructurering van windprojecten*. Utrecht: Agentschap NL.
- Whitehead, L., 2002. *Democratization: Theory and Experience*. Oxford: Oxford University Press.

Referenties hoofdstuk 3

- Dirckx, W., 20 september 2016. Windmolenpark Melle: Natuurpunt, Energent, EDF Luminus en Eneco in de bres voor vleermuizen.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Economische Zaken, 2014a. *Structuurvisie Windenergie op Land*. Den Haag. Maart 2014.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Economische Zaken, 2014b. *Structuurvisie Windenergie op Zee*. Den Haag. September 2014.
- Sain, M. de, M. Jasper Faijer, J. Veul, 22-12-2014. *Verslag Werksessie Natuurcombinaties Wind op Zee*, 19 november 2014.
- Sociaal Economische Raad (SER), 2013. *Energieakkoord voor duurzame groei*.

websites

- <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/inhoud/windenergie-op-zee>, geraadpleegd in augustus 2016
- <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-land/ruimtelijke-ontwikkeling/gebiedsontwikkeling>
- <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-land/ruimtelijke-ontwikkeling/bos-en-natuur>

Referenties hoofdstuk 4

- Doorn, A. van, D. Melman, J. Westerink (ESG), N. Polman, T. Vogelzang (SSG) en H. Korevaar (PSG), 2016. Natuurinclusieve landbouw. Food-for-thought. Wageningen Universiteit en Research.
- Melman, Th.C.P., R. Buij, A.G.M. Schotman, C.C. Vos, R.C.M. Verdonschot, H. Sierdema en B. Vanmeulebrouk, 2016. *Kennissysteem agrarisch natuurbeheer; Ondersteuning voor lerend beheer in het agrarisch natuurbeheer*. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2702.
- Ministerie van Economische Zaken, ministerie van Infrastructuur en Milieu en ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013. Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal.
- Ministerie van Economische Zaken, 2014a. Rijksnatuurvisie 2014, Natuurlijk verder. Kamerbrief, kenmerk DGNR-NB / 14054453.
- Ministerie van Economische Zaken, 2016. Op weg naar natuurinclusieve landbouw. Inspiratiemagazine van het ministerie van Economische Zaken naar aanleiding van de netwerkdag Natuurinclusieve Landbouw op 10 maart 2016.
- OECD, 2012. Environmental Outlook 2050. The Consequences of Inaction.
- PBL (Planbureau voor de Leefomgeving), 2016. Balans voor de Leefomgeving. Richting geven, ruimte maken.
- Polman, N., M. Dijkshoorn, B. Doorneweert, P. Rijk, T. Vogelzang en S. Rijnhard & A. Heiderveld, 2015. Verdienmodellen natuurinclusieve landbouw. Den Haag: Lei rapport.
- Runhaar, H., 2016. Towards 'nature-inclusive' agriculture. Inaugurele rede bij Wageningen Universiteit en Research Centre op 22 september 2016.
- Sanders, M.E. en J. Westerink (red.), 2015. Op weg naar een natuurinclusieve landbouw. Wageningen: Alterra rapport.
- SER (Sociaal Economische Raad), 2016. Versnelling Duurzame Veehouderij.
- Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2012. Stand van zaken Biodiversiteitsbeleid. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 5 juli 2012. Natuur en Biodiversiteit. Ref. 276079.
- Staatssecretaris van Economische Zaken en Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 30 oktober 2015. Brief over Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel.
- Stichting Veldleeuwerik, 2012. Green Deal Rijksoverheid en Stichting Veldleeuwerik, 14 juni 2012.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2011-2012, nr. 30825, nr.169. Tweede Kamer heeft verzocht in de aangenomen motie Wiegman-van Meppelen Schepping c.s. (TK) beleid te ontwikkelen om de achteruitgang van biodiversiteit tot staan te brengen.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2011-2012, nr. 26407, nr. 63. Brief van de Staatssecretaris van het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie. Stand van zaken Biodiversiteitbeleid. Gepubliceerd op 10 juli 2012.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 XIII, nr. 2, blz 132. Begrotingsbehandeling van het ministerie van Economische Zaken.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, Kamerstuk 32852 nr. 33. Programma Circulaire Economie *Nederland circulair in 2050*.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 550 XIII, nr. 105. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2017.
- VBBM Vereniging tot Behoud van Boer en Milieu, 2015. Jaarverslag 2015.
- Verburg, R., Bogaardt, M.J., Harms, B., Selnes, T., Oliemans, W., 2013. Beleid voor ecosysteemdiensten; Een vergelijking tussen verschillende EU-staten. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 322.

Websites

- <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2130728-landschapspijn-hoe-mooi-is-het-friese-boerenland-nog.html>
- <https://www.nieuweoogst.nu/nieuws/2016/11/29/groene-organisaties-vragen-concrete-acties-voor-natuurinclusieve-landbouw>. Geraadpleegd op 29/11/16. Actie nodig voor omschakeling naar natuurinclusieve landbouw.

<http://www.portaalnatuurenlanschap.nl/themas/vernieuwd-stelsel-agrarisch-natuurbeheer/vragen-en-antwoorden/agrarische-collectieven/>

<http://www.bodemboeren.nl/>

www.commonland.com

<http://www.hetkbb.nl/>

<http://www.vhluniversity.com/news/66/Three-years-of-counting-night-moths.aspx>

<http://www.boerenvoornatuur.nl/>

<http://www.kingofthemeadows.eu/living-lab-voor-natuurinclusieve-landbouw-2/> (laatst geraadpleegd op 12 december 2016)
<http://www.courage2025.nl/projecten/dairyland-stewardship-council-een-nieuw-sturingsmodel-voor-landschapsbeheer?tab=3> (laatst geraadpleegd op 12 december 2016)

<http://www.lc.nl/friesland/Melk-kaas-en-landschapspijn-21416616.html> (laatst geraadpleegd op 13 december 2016)

Referenties hoofdstuk5

Briene, M., H. Doornbos, M. Olde Wolbers, B. Witmond en D. Wulte, 2015. Beleidsdoorlichting Natuur en Regio. Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid dat valt onder artikel 18 van de Rijksbegroting Ministerie van Economische Zaken. Ecorys en Berenschot, 9 november 2015.

During, R., M. Pleijte & J. Vreke. Legitimatie van de nevengeul voor de Waal langs Varik. Constructies van risico's uit onzekerheden die redenen geven voor voorzorg. Rapport Wetenschapswinkel Wageningen UR

Fontein, R.J. et al., R. Michels, V. Linderhof, M. Goossen en R. de Graaff, 2015. De potentie van natuurcombinaties. Inzicht en reflecties op de meerwaarde van een nieuw concept. Wageningen; Alterra Wageningen UR. Alterra rapport 2648.

Hattum, T. van, Kwakernaak, C., Tol, T.P. van, Roelsma, J., Broekmeyer, M.E.A., Schmidt, A.M., Hartgers, E.M., Nysingh, S.L., 2014. Water en Natuur: Een mooi koppel! Onderzoek naar de succesfactoren, belemmeringen en kansen voor het meekoppelen van water- en natuuropgaven. Alterra-rapport 2533.

Ministerie van Economische Zaken, 2014. Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder.

PBL (Planbureau voor de Leefomgeving), 2014. Integraliteit van het Deltaprogramma. 4 juli 2014. Brief van toenmalig directeur van PBL aan de minister van Infrastructuur en Milieu.

PBL (Planbureau voor de Leefomgeving), 2016. Waterkwaliteit nu en in de toekomst

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2013. Onbeperkt houdbaar. Naar een robuust natuurbeleid. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat, 2013. Heggen langs de grote rivieren. Aanpak bestaande heggen in het programma inhaalslag Stroomlijn van Rijkswaterstaat.

Staatssecretaris van het Ministerie van Economische Zaken, 31 oktober 2013a. Directoraat Generaal Natuur & Regio. Directie Natuur en Biodiversiteit. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, getiteld Vooruit met het natuurbeleid – tussenbalans.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 25017, nr. 29. Versterking Ruimtelijk-Economische Structuur. Samenwerkingsafspraken veiligheid en natte natuur.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 30991, nr. 30. Beleidsdoorlichting Economische Zaken. Vragen en antwoorden, 22 maart 2016.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31710, nr. 41. Deltaprogramma. Motie van de leden Hachchi en Jacobi, voorgesteld 9 september 2015.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31 710, nr. 46. Deltaprogramma. Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 18 januari 2016.

Unie van Waterschappen, IPO, VEWIN, Ministerie van Infrastructuur en Milieu en VNG, 2011. Bestuursakkoord Water. Den Haag.

Websites:

www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/thema's/waterveiligheid-0/normering-primaire/
<https://www.Rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/10/31/beleidsverkenning-natuurambitie-grote-wateren-2050-2010>

Referenties hoofdstuk 6

- Bohemen, H.. 2005. Ecological engineering. Bridging between ecology and civil engineering. University of Delft, Delft.
- Commissie Elverding, 2008. Sneller en Beter. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten.
- CRa, 2015. CRa-advies Natuurinclusief Bouwen. College van Rijksadviseurs, Den Haag.
- Forman, R.T.T. (ed.), 2003. Road Systems Ecology. Island Press.
- IBO Flexibiliteit in de infrastructuurplanning, 2016. Ministerie van Financiën, Den Haag.
- IenM (2012) Structuurvisie Infrastructuur en Milieu. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- IenM, 2014. Beantwoording Kamervragen MIRT Projectenboek 2015, IENM/BSK-2014/245901. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- IenM, 2016. Aanbieding kabinetsreactie IBO Flexibiliteit in Infrastructuurplanning. IENM/BSK-2016/72867. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- Jaarsma, C. F., van Langevelde, F., & Botma, H., 2006. Flattened fauna and mitigation: traffic victims related to road, traffic, vehicle, and species characteristics. Transportation research part D: transport and environment, 11(4), 264-276.
- VenW, 1999. Rijksbermen, Rijke bermen. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Delft.
- Waterschap Vallei en Veluwe, Waterschap Aa en Maas, Waterschap Rivierenland, Waterschap Rijn en IJssel, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Hoogheemraadschap van Rijnland, provincie Noord-Holland, provincie Noord-Brabant, gemeente Tilburg, ProRail B.V., N.V. Nederlandse Gasunie, TenneT Holding B.V., Vitens N.V., ENGIE Infra & Mobility B.V., Heijmans N.V., Arcadis Nederland B.V., Grontmij Nederland B.V en De Vlinderstichting, 2016. Green Deal Infranatuur. Ondertekend op 1 april 2016, te Arnhem.

Websites

- <https://www.Rijksoverheid.nl/binaries/Rijksoverheid/documenten/rapporten/2008/04/21/het-advies-van-de-commissie-versnelling-besluitvorming-infrastructurele-projecten/advies-commissie-vbip2.pdf> (laatst bekeken op 25-10-2016)
- www.mjpo.nl (laatst bekeken op 08-12-2016).
- <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/wegen> (laatst bekeken op 25-10-2016).
- <https://www.Rijkswaterstaat.nl/over-ons/nieuws/nieuwsarchief/p2016/05/ecologen-vertellen-over-natuur-bij-project-wegverbreding-a12.aspx>. (Laatst bekeken op 7-10-2016).

Referenties hoofdstuk 7

- Essen, B. van, J. van der Heijden, R. van Noordwijk en I. Salverda, 2016. Mandaat van de kiezer en zelfmandatering van de burger. Discussiepaper voor de Democratic Challenge, gehouden op 13 oktober 2016 te Amersfoort.
- Hattum, T. van, Kwakernaak, C., Tol, T.P. van, Roelsma, J., Broekmeyer, M.E.A., Schmidt, A.M., Hartgers, E.M., Nysingh, S.L. (2014). Water en Natuur: Een mooi koppel! Onderzoek naar de succesfactoren, belemmeringen en kansen voor het meekoppelen van water-en natuuropgaven. Alterra-rapport 2533. Alterra Wageningen UR.
- Vissers, J. & N.F.C. Hazendonk, W. de Haas, H. van Engen, G.F.P. Eijkelenstam, 1995. Verweving van nutsfuncties en natuurfuncties. Wageningen, Rapport IKC Natuurbeheer nr. 17. Studiereeks Bouwen aan een Levend Landschap, 29.

Verantwoording

Dit project werd begeleid door Hans Farjon (Planbureau voor de Leefomgeving) en Joep Dirkx (WOT Natuur & Milieu, WUR). De werkwijze is met hen afgestemd. Eén van de ingehuurde projectteamleden is universitair docent aan de Open Universiteit en is medeauteur van twee boeken over de Evolutionary Governance Theory. Van deze theorie is gebruik gemaakt voor het conceptueel kader van deze studie en de toepassing hiervan. Met het inhuren van dit projectteamlid is dus ingezet op kwaliteitsborging in het projectteam.

Voor het verzamelen van onderzoeksmateriaal over de beleidsterreinen van infrastructuur, landbouw, water en windenergie is document- en websiteanalyse verricht, zijn gesprekken gevoerd en zijn er mailwisselingen tussen onderzoekers en beleidsmedewerkers geweest. Dit leidde tot verslagen en concept-hoofdstukken, waarop zowel door de opdrachtgevers als door de geraadpleegde mensen op de vier beleidsterreinen afzonderlijk commentaar is gegeven. Dit commentaar leidde vervolgens tot aanscherpingen, correcties en aanvullingen.

Omdat gesprekken en mailwisselingen vaak één op één worden gevoerd tussen een beleidsmedewerker en een onderzoeker vonden zowel de opdrachtgevers als opdrachtnemers het zinvol om een werksessie te organiseren met een tweeledig karakter: 1) plenair toetsen van de onderzoeksresultaten en 2) plenair aanvullen, corrigeren en aanscherpen van de onderzoeksbevindingen. Hiertoe is nagenoeg aan het einde van het onderzoeksproject (half november 2016) een workshop georganiseerd met een deel van onze gesprekspartners, aangevuld met andere belangstellende beleidsmedewerkers van de vier beleidsterreinen. Voorafgaand aan de workshop is een samenvatting van de onderzoeksresultaten toegestuurd en bij de start van de workshop hebben de onderzoekers een power point-presentatie verzorgd. De resultaten zijn becommentarieerd door de aanwezigen bij de workshop. Bij het schrijven van het eindrapport zijn opnieuw concept hoofdstukken voorgelegd aan beleidsmedewerkers, wat in onze ogen opnieuw tot kwaliteitsverbeteringen leidde.

De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Bijlage 1 Persoonlijke informatie via gesprekken en mails

- Jan Willem Bruggmans, Heijmans
- Hans Rutten, Ministerie van Economische Zaken, Programmteam Natuurvisies
- Jan Jansen, Ministerie van Economische Zaken, Programmteam Natuurvisies
- Edo Knegtering, Ministerie van Economische Zaken, directie Natuur & Biodiversiteit
- Victor Loehr, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Grote Projecten en Onderhoud/Rijkswaterstaat
- Peter Munters, plaatsvervangend directeur Natuur en Biodiversiteit
- Rienke Groot (Secretaris College van Rijksadviseurs)
- Stephan Hermens (Medewerker Rijksadviseur Landschap en Water, College van Rijksadviseurs)
- Bas Volkers, Ministerie van Economische Zaken, directie Natuur & Biodiversiteit cluster Natuurcombinaties
- Tjebbe de Boer, RVO.nl, programmanager directie Nationale Programma's
- Conny Clazing, RVO.nl, projectleider directie Nationale Programma's
- Sander Zondervan, Antea groep
- Albert Vliegthart, Vlinderstichting

Bijlage 2 Lijst Deelnemers workshop 'Natuurinclusieve rijksprojecten' 16 november 2016, 13.30- 16.00 uur

Naam	Organisatie
Pebbles Andela	Ministerie van Economische Zaken, directie Natuur & Biodiversiteit
Jan Willem Burgmans	Heijmans, teamleider Landschap & Ecologie
Joke Dorenbos-van den Hil	Ministerie van Economische Zaken, directie Algemene Economische Politiek
Jan Jansen	Ministerie van Economische Zaken, Programmteam Natuurvisies
Jitzke Laar-Wiersma	Ministerie van Economische Zaken/directie Natuur & Biodiversiteit cluster Natuurcombinaties
Victor Loehr	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Grote Projecten en Onderhoud/Rijkswaterstaat
Toine Morel	Ministerie van Infrastructuur & Milieu/Water, Verkeer en Leefomgeving/Rijkswaterstaat
Maya Velis	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, directie Water & Bodem
Bas Volkers	Ministerie van Economische Zaken/directie Natuur & Biodiversiteit cluster Natuurcombinaties
Sander Zondervan	Antea group
Hans Farjon	Planbureau voor de Leefomgeving (opdrachtgever)
Joep Dirx	Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WUR (opdrachtgever)
Raoul Beunen	Universitair docent Open Universiteit
Roel During	Wageningen Environmental Research (voorheen Alterra)
Marcel Pleijte	Wageningen Environmental Research (voorheen Alterra)

Bijlage 3 Lijst van bestudeerde MIRT- projecten

Projecten Meerjaren Programma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)

1. A1 Diemen-Muiderberg
2. A12 Ede-Grijsoord
3. A1/A6 Muiderberg-Almere Stad West
4. A12 Utrecht-Veenendaal
5. N 18 Varsseveld-Enschede
6. N35 Nijverdal Wierden
7. N35 Zwolle-Wijthmen
8. N31 Harlingen (traverse Harlingen)
9. A50 Valburg-Grijsoord
10. A50 Ewijk-Valburg
11. N33 Assen-Zuidbroek
12. A12/A15 Ressen-Oudbroeken

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. Berekningen 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	Dirkx, 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 2010-2040.</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 Subsiestelsel 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	Schuiling, 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>	47	Boonstra, F.G. & A.L. Gerritsen (2016). <i>Systeemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid; Input voor agenda-vorming 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>
46	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2015). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw, 1990-2013. Berekeningen van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan en fijn stof met het model NEMA.</i>		

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>	81	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 2015/ 2016.</i>
64	Pouwels, P., M. van Eupen, M.H.C. van Adrichem, B. de Knecht & J.G.M. van der Grefte (2016). <i>MetaNatuurplanner v2.0. Status A</i>	82	Pleijte, M., R. Beunen & R. During (2016). <i>Rijksprojecten: hét natuurinclusieve werken? Een analyse van relaties tussen rijksprojecten en de Rijksnatuurvisie</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, et al. (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>		
80	Vries, S. de & I.G. Staritsky (2016). <i>AVANAR 2.0 nader beschreven en toegelicht; Achtergronddocumentatie voor Status A.</i>		



Thema Natuurverkenning

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.

