



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Quick scan knelpunten in bestuurlijke en wettelijke afspraken natuur in de grote wateren

Wageningen
Environmental
Research (Alterra)

DATUM
05/10/2017

AUTEUR
Froukje Boonstra en Marcel
Pleijte

VERSIE
definitief

STATUS
openbaar

Dit project is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research (Alterra) in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoek, thema 'Natuurambitie Grote Wateren' (projectnummer BO- 11-018.01-011)

1.1 Inleiding

De implementatie van Natura 2000 in de grote wateren kan effectiever. Uit een knelpuntenanalyse van het LIFE IP Deltanatuur uit 2016 blijkt onder meer dat er sprake is van onduidelijkheden in de verdeling van financiële bijdragen en verantwoordelijkheden en knellende Natura 2000 wetgeving. Het LIFE IP Deltanatuur beoogt deze governance knelpunten te verhelderen en waar mogelijk op te lossen, onder meer door de bestuurlijke afspraken tussen EZ en IenM over natuur in de grote wateren onder de loop te nemen.

De 24 partners van het LIFE IP Deltanatuur beschouwen helderheid over vigerende bestuurlijke afspraken en wettelijke kaders rond natuur in de grote wateren als een voorwaarde voor het versterken van de samenwerking en het implementeren van de N2000 doelstellingen. Mogelijk zijn er ook aanvullende afspraken nodig om de implementatie van Natura 2000 te verbeteren. Inzicht in de huidige afspraken en de hierin ervaren onduidelijkheden en knelpunten is nodig om hierop actie te kunnen ondernemen.

Wageningen Environmental Research is door EZ gevraagd om via het beantwoorden van een kennisdeskvraag bij te dragen aan dit inzicht door de bestuurlijke en wettelijke afspraken op rijksniveau rond natuur in de grote wateren te inventariseren en de ervaren knelpunten en onduidelijkheden te analyseren.

In deze notitie bespreken we eerst de doel- en vraagstelling van deze quick scan. Daarna volgen de aanpak en aanpassingen daarin gedurende de uitvoering van de quick scan. We vervolgen met de bevindingen over de bestuurlijke en wettelijke afspraken over implementatie van natuurbeleid in de grote wateren, de door stakeholders ervaren knelpunten en onduidelijkheden daarin en voorgestane oplossingsrichtingen. We sluiten af met conclusies en een reflectie op de vraag hoe het LIFE IP Deltanatuur bij kan dragen aan het oppakken van de gesignaleerde knelpunten.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het onderzoek kent de volgende doelen:

- Inzicht bieden in vigerende wettelijke en bestuurlijke afspraken op rijksniveau rond de implementatie van Natura 2000 in de grote wateren;
- Inzicht bieden in hardnekkige bestuurlijke knelpunten rond de implementatie van Natura 2000 in de grote wateren;
- Inzicht bieden in mogelijkheden om deze knelpunten aan te pakken;
- Reflectie op de rol van het LIFE IP Deltanatuur hierbij.

Deze doelen kunnen worden uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Via welke bestuurlijke en wettelijke afspraken over doelen, geld, verantwoordelijkheden en rollen is de implementatie van Natura 2000 in de grote Wateren geregeld?
2. Welke onduidelijkheden en knelpunten ervaren betrokkenen bij de implementatie van Natura 2000 in de Grote Wateren met deze afspraken en kaders?
3. Welke mogelijke aanpakken suggereren betrokkenen voor deze onduidelijkheden en knelpunten?

Onder *bestuurlijke knelpunten* verstaan we in navolging van Korsten (2007) knelpunten die te maken hebben met het bestuur, de organisatie en het beleid van organisaties in het openbaar bestuur, in relatie tot hun omgeving. Een bestuurlijke knelpunt is daarmee in dit onderzoek een onderwerp van bestuurlijke aard, waarvoor nog geen duidelijk oplossing beschikbaar is of gerealiseerd is en voor substantiële vertraging van de implementatie van Natura 2000 in de grote wateren leidt.

1.3 Aanpak

De verwachting bij aanvang van dit onderzoek was dat de belangrijkste institutionele kaders en knelpunten daarin voor natuur in de grote wateren reeds besproken zouden zijn in bestaande rapportages en evaluatiestudies. Hierdoor zou het volstaan de bevindingen uit deze studies via een bureaustudie op een rij te zetten om deze vervolgens via interviews met een aantal belangrijke stakeholders verder betekenis te geven.

Na afronding van de bureaustudie (zie voor bestudeerde rapporten en resultaten bijlage 1) bleek echter dat de geïnventariseerde rapporten vaak vrij generiek van karakter zijn en voor opdrachtgever EZ onvoldoende ingaan op de specifieke bestuurlijke afspraken rond natuur in de grote wateren en eventuele leemtes daarin. Vervolgens hebben we in overleg met EZ de onderzoeksaanpak bijgesteld. Er zijn in juni en juli 2017 een vijftal interviews¹ gehouden met betrokkenen van het Ministerie van EZ, Rijkswaterstaat (RWS), Staatsbosbeheer (SBB) en provincie Noord-Brabant. Vervolgens is nadere documentenanalyse uitgevoerd van primaire bronnen (wetsteksten, regelingen, bestuurlijke afspraken) over afspraken waar respondenten naar verwezen. Ook zijn daarbij interne knelpuntenanalyses van de respondenten betrokken.

De diverse bronnen (literatuur, beleidsdocumenten, 'grijze' notities, interviews) zijn benut voor het beantwoorden van de drie onderzoeksvragen. Hierbij is het principe van triangulatie toegepast waarbij de verschillende bronnen zoveel mogelijk op elkaar zijn betrokken om een zo betrouwbaar mogelijk beeld te genereren. Gezien de beperkte omvang van het onderzoek en het beschikbare materiaal is dit beeld echter niet volledig. De nadruk ligt op door respondenten aangehaalde kaders en door hen ervaren knelpunten en gesuggereerde aanpakken. Er is door ons geen verder onderzoek gedaan naar de omvang of mate van voorkomen van genoemde knelpunten en de effecten voor de verdere implementatie van Natura 2000. Sommige bestuurlijke afspraken konden in het tijdsbestek van deze quick scan niet worden achterhaald. Ook is er geen onderzoek gedaan naar de feitelijke stand van zaken rond de door respondenten gesuggereerde aanpakken voor het verminderen of oplossen van knelpunten. Nadere analyse en vooral ook gezamenlijke betekenisgeving door stakeholders is nodig om tot inzichten te komen die ook kunnen doorwerken in de beleidspraktijk. De resultaten van deze quick scan moeten daarom gelezen worden als tussenstand die een vervolg verdient. In onze reflectie komen we hierop terug.

¹ Interviews zijn gehouden met Siep Groen (ministerie van Economische Zaken), Marcel van de Leemkule (Rijkswaterstaat), Joost Backx (Rijkswaterstaat), Wim Lammers (Staatsbosbeheer) en Sarie Buijze (provincie Noord-Brabant).

1.4 Bevindingen

Bevoegdheden, taken, rollen voor natuur in de grote wateren

<i>Afspraak/kader</i>	<i>Ervaren knelpunt/onduidelijkheid (Mogelijke) aanpak</i>
In het Bestuursakkoord Natuur en het Natuurpact is het beleid voor natuur op land gedecentraliseerd naar provincies. In het Bestuursakkoord zijn het rijk en de provincies overeengekomen dat het rijk verantwoordelijk blijft voor gebieden waarvoor een specifieke rijksverantwoordelijkheid geldt zoals de grote wateren. Provincies zijn bij Maaswerken en Nadere Uitwerking Rivieren Gebied (NURG) verantwoordelijk voor natuur.	Het is voor betrokken partijen bij het natuurbeleid in de grote wateren onduidelijk wat onder de rijksverantwoordelijkheid valt en wat daarbij de precieze taakverdeling is tussen IenM, RWS en EZ. De decentralisatie-afspraken gaan, behoudens de genoemde afspraak over de Maaswerken en de NURG, niet in op de rol die provincies elders (kunnen) spelen bij de ecologische verbetering van de grote wateren. Provincies hebben veel drogere oevergebieden begrensd als Natuurnetwerk en nemen daarmee verantwoordelijkheid voor de natuuropgaven al daar. Provincies bepalen in hun provinciale beheerplannen welke gebieden voor SNL-subsidie in aanmerking komen. RWS en SBB maken zich zorgen over de continuïteit van dit natuurbeheer omdat de provinciale beheerplannen jaarlijks aangepast kunnen worden en provincies er dus voor kunnen kiezen gebieden niet meer voor subsidie in aanmerking te laten komen. Dit is voor enkele gebieden in het IJsselmeer gebeurd, voor het overige worden bestaande subsidie-relaties met natuurbeheerders door provincies meestal voortgezet.

Realisatie van het Natuurnetwerk is een belangrijk instrument voor het bereiken van de Natura 2000 doelen. Sinds de decentralisatie zijn provincies volledig verantwoordelijk voor het Natuurnetwerk op land. Sommige provincies hebben echter ook delen van de grote wateren aangewezen als EHS/Natuurnetwerk in hun provinciale ruimtelijke verordening.

De provincies zijn met de inwerkingtreding van de Wet Natuurbescherming (Wnb) het bevoegd gezag geworden voor zowel gebieds- als soortenbescherming. De minister van EZ blijft het bevoegd gezag voor zover de doelmatigheid of nationale belangen daarmee zijn gediend. Wanneer daarvan sprake is, staat in de artikelen 1.3 tot en 1.9 van het Besluit natuurbescherming. Het gaat daarbij bijvoorbeeld over vergunningverlening voor aanleg, uitbreiding en inrichting van hoofdvaarwegen. Volgens de Wnb zijn provincies verder verantwoordelijk geworden voor het vaststellen van de beheerplannen Natura 2000. In artikel 2.10 Wnb wordt een uitzondering gemaakt voor de rijkswateren die in beheer zijn bij het rijk. Hier is IenM verantwoordelijk voor het opstellen van het beheerplan.

Conform het Barro (2.10 EHS) kunnen provincies, met uitzondering van de grote rivieren en de Biesbosch, geen rijkswateren begrenzen als EHS/Natuurnetwerk in hun ruimtelijke verordening. Dit is aan het rijk. De provinciale praktijk om toch delen van de rijkswateren aan te wijzen als EHS/Natuurnetwerk en daar bepaalde voorwaarden aan te koppelen leidt tot onduidelijkheid over de heersende spelregels.

De regels worden niet eenduidig geïnterpreteerd. Er zijn daardoor discussies tussen RWS, EZ en provincies wie waarvoor bevoegd gezag is (bijv. tav. vergunningverlening KRW-maatregelen in de uiterwaarden). Volgens RWS zijn er door onjuiste interpretatie van de regels zelfs natuurvergunningen verleend door de verkeerde instantie (provincie).

Toewerken naar een gezamenlijke en eenduidige interpretatie van de relevante wetten en regels (Wnb, Barro, Waterwet, Waterbesluit).

Toewerken naar een gezamenlijke en eenduidige interpretatie van de relevante wetten en regels (Wnb, Barro, Waterwet, Waterbesluit).

RWS is voortouwnemer voor het opstellen van de Natura 2000 beheerplannen voor de Natura 2000 gebieden in de grote wateren, met uitzondering van enkele Natura 2000 gebieden (Rijntakken en uitwaarden van de Lek). Voor deze gebieden is de provincie (resp. Gelderland en Zuid-Holland) voortouwnemer. Dit is afgesproken in de Regiegroep Natura 2000.

RWS ervaart het als lastig dat de rol van voortouwnemer niet voor iedereen helder is. Het betreft een procesmanagement rol maar partijen verwachten soms dat RWS als voortouwnemer ook een belangrijke rol speelt in de financiering van de uitvoering van Natura 2000 beheerplannen. De opdracht van RWS als waterkwaliteitsbeheerder beperkt zich echter tot realisatie van de KRW-doelen. Het heeft geen (extra) opdracht of financiën voor realisatie van de Natura 2000 instandhoudingsopgave.

Voor de financiering van het natuurbeheer van RWS tbv. de uitvoering van de Natura 2000 beheerplannen hebben IenM en EZ geen structurele middelen vrijgemaakt. Voor de eerste generatie beheerplannen heeft IenM (DGRW) een deel van de maatregelenkosten op zich genomen om te voorkomen dat de totstandkoming van de beheerplannen vastliep en daarmee de vergunningverlening van een aantal gewenste ontwikkelingen stokte. Voor de tweede of derde generatie beheerplannen/verbeteropgave zijn nog geen middelen beschikbaar. De onduidelijkheid over de financiering wreekt zich nu rond de aanwijzing van het Krammer-Volkerak als Natura 2000 gebied. IenM wil pas instemmen met het ontwerp-aanwijzingsbesluit als bij de definitieve aanwijzing het te voeren natuurbeheer financieel is geregeld.

EZ en IenM hebben ten tijde van het Beheer- en Ontwikkelplan Rijkswateren 2016-2021 en het Nationaal Waterplan 2016-2021 afgesproken samen op zoek te gaan naar de middelen voor de tweede en derde generatie N2000-beheerplannen en verbetering van de ecologische (systeem)kwaliteit.

Met de invoering van de Wnb moeten provincies de benodigde instandhoudingsmaatregelen (laten) nemen voor de Natura 2000 gebieden (inspanningsverplichting). In artikel 2.10 wordt een uitzondering gemaakt voor de rijkswateren die in beheer zijn bij het rijk. Daar is de Minister van IenM verplicht tot het treffen van deze maatregelen.

Over deze passage heeft volgens RWS geen beleidsmatige afstemming plaatsgevonden tussen EZ en IenM. De passage verandert niets aan het hierboven genoemde financieringsprobleem.

In een toelichting op Wnb heeft IenM laten opnemen dat RWS alleen kan worden aangesproken op de KRW maatregelen voor de behoudsdoelstellingen en als het gaat om de verbeterdoelstellingen indien daar financiering voor is.

Doelen natuur in de grote wateren

<i>Afspraak/kader</i>	<i>Ervaren knelpunt/onzekerheid</i>	<i>(Mogelijke) aanpak</i>
Relevante wettelijke kaders voor het natuurbeleid in de grote wateren zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en voor de Noordzee de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. Doel van de VHR is de om aangewezen soorten en leefgebieden in Europa duurzaam te laten voortbestaan. De VHR is in Nederland verankerd in de Wnb. Volgens de KRW moet uiterlijk in 2027 de chemische en ecologische toestand van alle aangewezen KRW-wateren (stroomgebieden Schelde, Maas, Rijn en Eems) 'goed' zijn. De KRW is vastgelegd in de Waterwet en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water. Er is een sterke relatie tussen waterkwaliteit en natuur. Om de synergie te bevorderen stelt de KRW de maatregelen onder de KRW en VHR goed moeten worden gecoördineerd. Voor Natura 2000-gebieden waar de waterkwaliteit moet verbeteren is dit geborgd door deze gebieden in de KRW aan te wijzen als beschermde gebieden. Het beschermde gebied is daarbij vaak groter dan alleen het oppervlaktewaterlichaam. Aanvullende maatregelen die nodig zijn voor het bereiken van de Natura 2000-instandhoudingsdoelen moeten worden opgenomen in het stroomgebiedbeheerplan (PBL en WUR, 2017).	Sommige doelen van VHR en KRW zijn moeilijk verenigbaar. In het IJsselmeer pakt de verbetering van de waterkwaliteit (KRW) negatief uit voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen voor bepaalde watervogelpopulaties (VHR) (Broekmeyer en Pleijte, 2016). Onduidelijk is wat in dergelijke gevallen voorrang heeft. Een EC guidance hierover heeft geen juridische doorwerking gekregen.	Een generieke bestuurlijke uitspraak over wat in dergelijke gevallen voorrang heeft, KRW of Natura 2000, zou volgens een respondent kunnen helpen. Een andere respondent geeft aan dat een dergelijke uitspraak juridisch niet houdbaar is.

Voor de langere termijn zijn de KRW- en Natura 2000 maatregelen onvoldoende. Klimaatverandering en economische ontwikkeling nopen volgens verschillende respondenten tot inzetten op veerkracht, robuuste en dynamische systemen. Dit gedachtengoed vormt ook de basis voor de Natuurambitie Grote Wateren van EZ.

RWS inventariseert in opdracht van EZ en IenM in het kader van de Delta aanpak waterkwaliteit en zoetwater- verkenning grote wateren wat de extra opgaven zijn. Deze verkenning zou volgens verschillende betrokkenen de basis moeten zijn voor gezamenlijke ambitiebepaling, prioritering en programmering. Een andere respondent geeft aan dat provincies hierbij nog onvoldoende zijn aangehaakt.

Voorstellen voor een meer dynamische en robuuste natuur kunnen worden verbonden met andere gebiedsopgaven/ ruimtelijke kwaliteit in gebiedsoverleggen en – agenda's. Dan wordt het ook voor provincies interessant om mee te doen en een regierol op zich te nemen. Nu stikken processen vaak op een beperkte, sectorale, scope en competentiekwesties.

Dynamische natuur kan op gespannen voet staan met de statische instandhoudingsdoelen uit de aanwijzingsbesluiten Natura 2000. De implementatie van de VHR in NL biedt niet de ruimte die EZ ambieert in de Rijksnatuurvisie en de Natuurambitie Grote Wateren. De Wnb heeft daarin geen wijziging in aangebracht.

Mogelijke spanning tussen instandhoudingsdoelen Natura 2000 en wensen voor dynamische en robuuste natuur moeten per gebied onderzocht en concreet gemaakt worden.

EZ kan actiever de rek in Natura 2000 regelgeving op zoeken om dynamische en robuuste natuur mogelijk te maken.

Middelen voor natuur in de grote wateren

<i>Afspraak/kader</i>	<i>Ervaren knelpunt/onduidelijkheid</i>	<i>(Mogelijke) aanpak</i>
In het Bestuursakkoord Natuur en het Natuurpact zijn afspraken gemaakt over de omvang van het gedecentraliseerde rijksbudget voor beheer van bestaande en nieuwe natuur en het Natuurnetwerk en de Natura 2000 gebieden en de bijdrage van provincies. Uitgangspunt hierbij was dat de financiering van het beheer van natuurterreinen van voor het Bestuursakkoord wordt voortgezet. Dat betekent dat met het gedecentraliseerde beheerbudget geen natuurbeheer van overheidseigendommen wordt betaald, m.u.v. het beheer van SBB-eigendommen.	Voor het natuurbeheer van gronden in eigendom bij RWS is geen geld beschikbaar gesteld via het Natuurpact of direct door EZ of IenM. Hierdoor dreigen natuurambities van provincies in de uiterwaarden op rijksgronden niet gerealiseerd te worden.	Er is een afspraak om deze financieringskwestie te bespreken in een directeurenoverleg IenM – EZ. Provincies kunnen middelen beschikbaar stellen voor subsidiëring van natuurbeheer van RWS-eigendommen. Provincie Gelderland overweegt dit.
Manifestpartijen en provincies zijn in 2013 overeengekomen dat ze werken volgens het stelsel en de systematiek van het Subsidiestelsel voor beheer van natuur en landschap (SNL). Dit betekent dat al het areaal dat behoort tot de robuuste EHS in aanmerking komt voor SNL-vergoeding. Voor de uitsluitingen en uitzonderingen daarop wordt verwezen naar de SNL-regeling 2013. Provincies hebben deze uitgangspunten verwerkt in hun SNL-verordening.	RWS komt als publiekrechtelijk orgaan niet in aanmerking voor SNL-subsidie voor het natuurbeheer van de drogere oevergebieden.	Een optie is SNL-verordeningen aan te passen om financiering van natuurbeheer op RWS-gronden mogelijk te maken. Provincie Groningen overweegt SBB SNL-subsidie te verlenen voor beheer van RWS eigendommen op Rottumeroog. RWS kan gronden verkopen aan terreinbeheerders of gecertificeerde particulieren die wel SNL-subsidie kunnen aanvragen.

1.5 Conclusies en reflectie

Bij de implementatie van het natuurbeleid in de grote wateren is sprake van institutionele complexiteit (Teisman, 2017). Er zijn diverse bestuurslagen en instanties bij natuur in de grote wateren betrokken, die elk hun eigen begrenzing van het vraagstuk hebben gemaakt, hun eigen oplossingsstrategieën ontwikkelen en daarbij gebonden zijn aan hun eigen sectorale kaders en procedures. In de uitvoeringspraktijk komen ze elkaar tegen, worden ze met elkaars aanpak en logica geconfronteerd en zoeken ze naar manieren om met deze institutionele complexiteit om te gaan. Hierbij lopen ze aan tegen knelpunten en onduidelijkheden in vigerende wettelijke en bestuurlijke kaders.

Een eerste issue is de inhoud van de decentralisatieafspraken. Deze gaan vooral in op natuur op land. Voor natuur in de grote wateren blijft het rijk volgens deze afspraken verantwoordelijk. Onduidelijk is wat die rijksverantwoordelijkheid precies inhoudt en wat daarbij de precieze taakverdeling is tussen IenM en EZ. Bovendien gaan deze afspraken niet specifiek in op de drogere oevergebieden, zoals de uiterwaarden, die formeel tot de rijkswateren behoren maar waar provincies ook verantwoordelijkheden en ambities hebben, bijvoorbeeld in het kader van Natura 2000 en realisatie van hun Natuurnetwerk. De onduidelijkheid over de inhoud van de rijksverantwoordelijkheid en de taakverdeling tussen EZ, I&M en provincies leidt er onder meer toe dat geen van deze instanties vooralsnog middelen hebben gereserveerd voor regulier natuurbeheer op gronden van RWS in de uiterwaarden of in andere drogere oevergebieden. Ook heeft het rijk geen structureel budget beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de Natura 2000 beheerplannen in de grote wateren.

Een tweede issue is dat beleidspraktijken soms niet in lijn zijn met wettelijke kaders. Een voorbeeld zijn Wnb-vergunningen die worden verleend door de 'verkeerde' instantie². Ook stellen provincies in hun ruimtelijke verordeningen soms extra eisen aan ontwikkelingen in het Natuurnetwerk/ EHS in delen van de grote wateren waar zij op dit moment niet bevoegd zijn. Soms ook vervullen of ambiëren provincies een grotere rol bij de ecologische verbetering van de grote wateren dan strikt genomen op basis van hun wettelijke verantwoordelijkheid hoeft. Zo vervult de provincie Groningen een belangrijke rol, onder meer als projectmanager, in het programma Eems-Dollard 2050 van rijk en regio ter verbetering van de ecologie en waterkwaliteit in het estuarium. Door het ontbreken van formele bevoegdheden voor waternatuur is het voor de provincie lastig haar wensen in te brengen in de Nederlands-Duitse samenwerking.

Een derde issue is het vooralsnog ontbreken van een gedeelde ambitie voor waternatuur bij betrokken instanties. Betrokken instanties vliegen het vraagstuk vaak aan vanuit hun eigen kaders die niet altijd met elkaar stroken en soms zelfs strijdig zijn. Bovendien zorgen ontwikkelingen als klimaatverandering, de energietransitie en economische ontwikkelingen voor nieuwe uitdagingen. Als partijen te zeer vasthouden aan hun formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden en bestaande afbakeningen van het vraagstuk leidt dit in het beste geval tot suboptimale oplossingen en in het slechtste geval tot patstellingen en het stokken van uitvoeringsprocessen.

Bij de gesuggereerde of reeds in gang gezette aanpakken om iets aan deze knelpunten te doen zien we bij de respondenten twee voorkeursstrategieën:

- Vooraf goed regelen: op nationaal niveau duidelijk per organisatie beleggen van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden en daar naar handelen. Afbakening tussen organisaties staat centraal. Voorbeelden zijn het verduidelijken van afsprakenkaders, het maken van aanvullende afspraken daar waar zaken onduidelijk zijn en het in lijn brengen van bestuurlijke praktijken met wettelijke kaders.
- Integrale netwerkaanpak: op gebiedsniveau in breed netwerk verkennen van de maatschappelijke opgave, zoeken naar het gemeenschappelijk belang en kijken wat partijen

² In hoeveel gevallen hiervan sprake is hebben wij niet kunnen achterhalen.

daar op basis van een brede opvatting van de eigen verantwoordelijkheid aan kunnen bijdragen. Samenspel en reciprociteit tussen organisaties staat centraal. Voorbeelden zijn de huidige gebiedsoverleggen en –agenda's en de verkenning grote wateren als onderdeel van de Delta aanpak waterkwaliteit en zoet water.

Hoe verschillend ook, beide strategieën hoeven niet tegenstrijdig te zijn. Aan beide strategieën liggen bovendien waarden (rechtmatigheid en legitimiteit versus samenwerking en betrouwbaarheid) ten grondslag die allen van belang zijn (Van der Steen et al., 2016). Wel is het eenzijdig leunen op een voorkeursstrategie waarschijnlijk contraproductief. Te veel vertrouwen op het vooraf verkavelen van taken en bevoegdheden doet bijvoorbeeld geen recht aan de verwevenheid en dynamiek van de problematiek in de grote wateren en de kansen voor meerwaardecreatie en betrokkenheid van nieuwe partijen. Het gaat daarbij minder om wie waarover gaat maar meer over wie wat kan toevoegen om tot een krachtige gezamenlijke ontwikkelingsstrategie te komen (Teisman, 2017). Anderzijds kan het eenzijdig inzetten op netwerksturing verzanden in oeverloze processen als de spelregels ter discussie blijven staan en hulpbronnen ontbreken om gemeenschappelijk tot stand gekomen plannen ook uit te voeren.

De interessante vraag is daarmee hoe beide strategieën elkaar kunnen versterken. Dit kan ons inziens door enerzijds generieke wettelijke en bestuurlijke kaders voor natuur in de grote wateren daar waar mogelijk en noodzakelijk te verduidelijken en anderzijds ruimte te bieden voor maatwerk in gebieden en daarvan te leren. Het LIFE IP Deltanatuur biedt een uitstekend platform om wisselwerking tot stand te brengen tussen de praktijkervaringen die er in de gebieden worden opgedaan met de huidige kaders en het overkoepelende niveau van generieke afspraken en regels. Uit de veldacties in het LIFE IP en andere implementatietrajecten kunnen institutionele kansen en belemmeringen naar voren komen. Integratie en opschaling van de ervaren institutionele kansen en belemmeringen kunnen vervolgens leiden tot voorstellen voor aanpassing of ontwikkeling van nieuwe kaders. Hiermee worden vervolgens weer ervaringen opgedaan, waarmee de cyclus rond is en een lerend systeem tot stand is gebracht (zie verder: Boonstra, 2017)



1.6 Literatuur

Boonstra, F.G. (2017) *Advies governance monitoring LIFE IP Deltanatuur* (interne notitie).

Korsten, A.F.A. (2007) *Inleiding in de bestuurskunde*.

PBL en WUR (2017) *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*.

Steen, M. van der, Boonstra, F., Arnouts, R., Scherpenisse, J en I. de Jong (2016) *De volgende stap. Sturen met maatschappelijke energie in het natuurdomein*. NSOB.

Teisman, G. (2017) Complex systeemdenken als ongewenste noodzaak. In: *Sturen in een verweven dynamiek*, Ministerie van Economische Zaken

Bijlage 1

Bij de inventarisatie van bestaande rapportages zijn de volgende bronnen betrokken:

- Algemene Rekenkamer, 2013. Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting.
- 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.
- Broekmeyer, M.E.A. en M. Pleijte, 2016. *Kansen en knelpunten bij de uitvoering van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn; Zestien Nederlandse casussen in het licht van de Fitness Check en de ambities uit de Rijksnatuurvisie*. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2705.
- 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.
- Pleijte, M., R. Beunen & R. During (2016). *Rijksprojecten: hét natuurinclusieve werken? Een analyse van relaties tussen rijksprojecten en de Rijksnatuurvisie*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOTtechnical report 82.
- Rijkswaterstaat, 2016. Werk aan de grote wateren. Op weg naar duurzaam beheer en ecologische kwaliteit.
- Van Buuren, M.W. en G.R. Teisman, 2014. Samen verder werken aan de Delta. De governance van het Nationale Deltaprogramma na 2014. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Veraart J.A., Fontein R.J., van Tol-Leenders, T.P., 2016. *Natuurambitie Grote Wateren en de uitvoering van het Deltaprogramma; Inventarisatie van bestuurlijke en organisatorische aanknopingspunten*. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterrarapport 2691.
- <http://www.destaatvanonswater.nl/grote-wateren>
- <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-ruimte/ecologie/programma-grote/>
- <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-ruimte/ecologie/programma-grote/@43382/factsheets/>

Via de inventarisatie hebben we inzicht gekregen in de volgende politiek-bestuurlijke afspraken en beleidskaders die spelen rond de implementatie van Natura 2000 en overig natuurbeleid in de grote wateren:

- De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en het Natura 2000-netwerk
- Natuurpact
- EU Biodiversiteitsstrategie in relatie tot internationale verdragen
- Rijksnatuurvisie en Natuurambitie Grote Wateren
- Bestuursakkoord Water
- Nationaal Waterplan
- Deltaprogramma
- Besluit algemene regels ruimtelijke ordening
- Kaderrichtlijn Water
- Kaderrichtlijn Mariene Strategie
- Delta aanpak waterkwaliteit en zoet water
- Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
- SER Energieakkoord voor duurzame groei

De literatuur geeft verder inzicht in de volgende (typen) bestuurlijke knelpunten:

- Organisatorisch verkokering (water – natuur)
- Sectorale doelstellingen, financiering, instrumenten en spelregels
- Verschil in politiek belang waterveiligheid versus natuur
- Statische karakter Natura 2000 versus adaptief waterbeleid
- Verschillende tijdshorizonnen Deltaprogramma, KRW en Natura 2000

- Versnipperd beheer (Waddengebied)
- Onduidelijkheid in bevoegdheden (Waddengebied)

Wat het precieze knelpunt is voor natuurimplementatie wordt meestal niet duidelijk in de stukken. Dit heeft te maken met de vraagstelling van de betreffende studie die vaak breder is en/of slechts zijdelings raakt aan onze vraagstelling.