

AUTEURS HADE DORST, SANDER VAN DER JAGT, HELEN TOXOPEUS, HENS RUNHAAR

Europees onderzoek naar belemmeringen voor beleidsinnovatie

Blokkades voor nature-based solutions in duurzame steden



Hade Dorst en Hens Runhaar zijn verbonden aan het Copernicus Institute of Sustainable Development, Universiteit Utrecht. Sander van der Jagt aan de Wageningen Universiteit, Helen Toxopeus aan het Sustainable Finance Lab, Universiteit Utrecht. Alle vier zijn ze als onderzoekers betrokken bij het EU-onderzoeksprogramma NATURVATION, naar innovatie met en besluitvorming rondom natuurlijke oplossingen voor duurzame steden.

Hoewel het concept ‘NBS’ al onderdeel is van diverse beleidsagenda’s, zoals de City Deal Klimaatadaptatie en de Urban Agenda for the EU, behoren ze nog niet tot het standaardrepertoire van de meeste planologen, stedenbouwers, investeerders, projectontwikkelaars, architecten of andere ‘stadmakers’. Een belangrijke oorzaak kan zijn moeilijk te doorbreken bestaande routines binnen beleid, financieringsmodellen, dominante kennis en expertise, onderhoud en aanleg van fysieke infrastructuur, en bestuurlijke organisatie. Deze roepen belemmeringen op voor innovaties zoals NBS, blijkt uit een studie in zes Europese landen.

Nature-based solutions (NBS) is een aan populariteit winnende verzamelaar voor stedelijke verduurzaming met natuur. Voorbeelden zijn groene daken, gemeenschapstuinen en duurzame drainage. NBS bieden doorgaans meerdere voordelen en zijn daarbij sectoroverstijgend: een groen dak kan tegelijkertijd overtollig regenwater opvangen en daarmee de druk op openbare

riolering tijdens piekbuien beperken, ruimte aan een voedseltuin bieden, bijdragen aan biodiversiteit, verkoelend en isolerend werken en bijdragen aan een schonere lucht.

Wat staat stedelijke verduurzaming met NBS dan precies in de weg? Op basis van een kwalitatieve, vergelijkende studie van zes Europese landen, waaronder Nederland, als »

◀.....
Het café aan de John Hope Gateway, het nieuwe informatiecentrum voor de Royal Botanic Gardens in Arboretum, Edinburgh, Schotland.

onderdeel van het Europese onderzoeksproject NATURVATION (zie kader) zijn de meest veelvoorkomende belemmeringen voor het opschalen van NBS en de onderliggende institutionele oorzaken in kaart gebracht. In dit artikel de resultaten specifiek voor Nederland, met voorbeelden van kansrijke oplossingsrichtingen.

Gebrek aan samenwerking en coördinatie

Hoewel multifunctionaliteit vaak gezien wordt als een belangrijk voordeel van NBS, zorgt dit er ook voor dat niemand zich echt verantwoordelijk voelt. Vaak vallen deze oplossingen tussen de belangen en verantwoordelijkheden in van verschillende belanghebbenden, zowel publieke als private. Dit heeft een aantal oorzaken. Er zijn veel partijen betrokken bij stedelijke ontwikkelingsprocessen, met diverse rollen en verantwoordelijkheden. De besluitvorming is vaak complex en traag vanwege gebrek aan een gedeelde 'taal' en verschillende tijdspaden voor besluitvorming. Ook beroepen deze partijen zich regelmatig op verschillende vormen van kennis en data.

Daarom is gezamenlijke actie en coördinatie nodig om ze te ontwikkelen. Denk bijvoorbeeld aan groene daken, die naast klimaatadaptatie ook gezondheidsvoordelen bieden. Zo'n crossectorale aanpak, op gebied van financiering en besluitvorming, is uitdagend. Dat laat de Green Deal Groene Daken zien.

Kennislacunes bij stedelijke professionals

Vaak zijn stedelijke professionals zich onvoldoende bewust van de mogelijkheden die NBS bieden voor het gelijktijdig bereiken van beleidsdoelen zoals klimaatverandering, biodiversiteit, gezondheid en economische ontwikkeling. Daarnaast is er vaak een gebrek aan kennis en kennisuitwisseling over de mogelijkheden van NBS en praktische zaken zoals aanleg, beheer en onderhoud. Bovendien zijn de voordelen van NBS doorgaans

Kansrijke oplossing

Deze Green Deal Groen Daken was een publiek-private samenwerking, gefaciliteerd door het Ministerie van Economie en Klimaat, gericht op het wegnemen van belemmeringen en het ontwikkelen van nieuwe vormen van financiering voor groene daken. Het leidde onder andere tot voorstellen voor slimme financiering van groene daken door korting op de rioolbelasting en hypotheekrente.

Kansrijke oplossing

De groene-baten planner is een meetinstrument ontwikkeld door RIVM om de verschillende waarden van stedelijke natuur in kaart te brengen. Het stelt gemeenten in staat verschillende scenario's voor stedelijke ontwikkeling te toetsen op natuurwaarden variërend van verbeterde luchtkwaliteit tot het vasthouden van regenwater en gezondheidsbaten.

afhankelijk van de lokale context en daarom lastig te voorspellen of in geld uit te drukken. Ook bemoeilijkt dit de standaardisering en dus opschaling van NBS, zoals dat wel met technologische innovaties kan.

Diverse oorzaken liggen hieraan ten grondslag. Zo worden private partijen geacht te concurreren voor financiering in publieke tenders, waardoor kennisoverdracht bemoeilijkt wordt. Ook de eerdergenoemde verkoking van bestuurlijke taken – en bijbehorende budgetten – speelt hier een rol. In Nederland speelt bovendien dat de kennismodellen en -tools die beschikbaar zijn, soms tekortschieten vanwege ontbrekende data over de huidige staat van het stedelijk groen, gebrek aan ondersteuning in het gebruik van deze modellen, het feit dat de huidige instrumenten nog te weinig natuurwaarden meenemen in hun berekeningen, en de contextgebondenheid van de daadwerkelijke effecten van NBS. Tot slot wordt in vakopleidingen nog weinig aandacht besteed aan de mogelijkheden van het toepassen van natuur in stedenbouw en architectuur.

Gebrek aan betrokkenheid private sector

NBS zijn niet per se winstgevend in economische termen, waardoor de betrokkenheid van het bedrijfsleven gering is. Bovendien staan private actoren soms sceptisch tegenover de kosten en prestaties van stadsnatuur en zijn ze daarom minder bereid om erin te investeren.

Dit is deels te verklaren doordat NBS doorgaans de meeste baten genereren op de lange termijn, terwijl veel private partijen zich vaak meer op de korte termijn richten en economische voordelen waarderen boven ecologische en sociale baten.

Een natuurwaarde als biodiversiteit wordt vaak gezien als een rem op de economische groei. De hierboven genoemde belemmering van een gebrek aan data speelt ook een rol:



potentieel economische rendement blijft onduidelijk. Verder is nog een belangrijke factor dat in de private sector de wensen van de opdrachtgever doorslaggevend zijn. Dit betekent dat als de opdrachtgever andere prioriteiten heeft, architecten, projectontwikkelaars en andere uitvoerende partijen niet snel geneigd zullen zijn extra duurzaamheidseisen aan de opdracht toe te voegen.

Concurrentie om de stedelijke ruimte

In dichtbevolkte steden zoals in Nederland concurreren NBS vaak om ruimte met andere stedelijke opgaven, zoals woningbouw en infrastructuur. Dit komt deels doordat gemeenten andere beleidsprioriteiten hebben, soms op hetzelfde gebied van verduurzaming, zoals plannen voor duurzame energievoorziening. Daarnaast zijn Nederlandse steden over het algemeen dichtbebouwd, blijven ze groeien en heeft 'verdichting' vaak de voorkeur boven het verder laten uitdijen van steden richting omliggend landelijk gebied. Hoewel vastgoedontwikkeling een kans biedt voor de realisatie van nieuwe natuur, liggen de prikkels in deze sector juist op het

realiseren van maximale vierkante meters en het minimaliseren van onderhoudskosten. Dat beperkt de ruimte voor natuur in deze ontwikkelingen. Ons onderzoek wijst uit dat regelgeving noodzakelijk is om te zorgen dat stedelijke vastgoed- en groenontwikkeling hand in hand gaan.

Onvoldoende beleidsontwikkeling en uitvoering

Beleid en regelgeving rondom duurzame stedelijke ontwikkeling kan een bepaald momentum creëren en daarmee publieke en private investeringen in NBS stimuleren. Op nationaal niveau ontbreekt momenteel echter een coherent beleidskader gericht op NBS. Ook de stap van visies naar praktische uitvoering blijkt soms lastig. Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat stedelijke NBS geen nationale beleidsprioriteit zijn. Verantwoordelijkheden voor stedelijke planning en vergroening liggen op gemeentelijk niveau. Doelen van gemeenten en de rijksoverheid kunnen echter nog weleens conflicteren, zoals onlangs te zien was in de plannen voor de verbreding van de A27 waarmee het Utrechtse bos Amelisweerd onder druk komt te staan. Ook bestaat er soms aarzeling bij gemeenten om te pionieren met meer innovatieve duurzaamheidsoplossingen.

Over het algemeen hangt het gebrek aan een coherente beleidsaanpak samen met de eerder gepresenteerde belemmering van een gefragmenteerd speelveld bestaande uit verschillende relevante departementen en reguleringen. Ook het feit dat de voordelen en functies van NBS vaak onzeker en over veel partijen verdeeld zijn, hangt hiermee samen en zorgt voor een gebrek aan gezamenlijke focus.

Onvoldoende publieke middelen voor onderhoud

Vooral het onderhoud van NBS heeft vaak te lijden onder een gebrek aan overheidsfi- »

Kansrijke oplossing

'Biodiversity net gain' regelgeving in het Verenigd Koninkrijk moet ervoor gaan zorgen dat bij alle vastgoed- en infrastructuurontwikkelingen tien procent méér biodiversiteit wordt gerealiseerd dan dat er was voor de ontwikkeling, minstens dertig jaar lang. Om dit te meten wordt de DEFRA Biodiversity Metric gebruikt.



Groen dak. Beeld
Shutterstock/Ellyy

▲ nanciering. De capaciteit van gemeenten om NBS te beheren, die vaak afwijken van meer gestandaardiseerde vormen van stadsnatuur, is vaak beperkt. Een grasveld is eenvoudiger te onderhouden dan bijvoorbeeld een veld met weidebloemen. Omdat NBS ‘levende’ en groeiende interventies zijn, hebben ze bovendien andere vormen van onderhoud en beheer nodig dan in het stedelijk groenbeheer gebruikelijk zijn.

Zowel private als publieke actoren zijn terughoudend in het kiezen voor NBS met langere en complexere onderhoudseisen, omdat ze de kosten niet altijd willen of kunnen dragen. Wellicht speelt hier ook een rol dat de baten van NBS vaak terecht komen bij partijen die er niet in eerste instantie in investeren, bijvoorbeeld omwonenden, private ontwikkelingspartijen of vastgoedeigenaren. Verder worden toekomstige onderhoudskosten niet altijd meegenomen in het oorspronkelijke ontwikkelingsbudget voor NBS in bouwprojecten, terwijl de overheid niet altijd budget heeft om na afronding van deze projecten in te springen. Groenbeheer vereist specifiekere ecologische kennis die nog weleens ontbreekt bij de uitvoerende partijen die de NBS ontwikkelen, waardoor niet goed geanticipeerd wordt op onderhoudsopgaven.

Kansrijke oplossing

Voor je buurt is een Nederlands crowdfundingplatform dat burgers en gemeenten ondersteunt bij het financieren van (onder andere) lokale groenprojecten. Hiermee kan draagvlak georganiseerd worden voor de invulling van de lokale omgeving, en gemeenten en andere partijen (zoals fondsen) kunnen vervolgens bijdragen.

Uitdagingen bij het betrekken van burgers

De voordelen die NBS bieden zijn vaak afhankelijk van een goede inbedding in de lokale ruimtelijke en sociaal-culturele context. Dit vraagt om betrokkenheid van lokale bewoners en organisaties in de besluitvorming, maar hier ontbreekt het regelmatig aan of het blijft bij een niet-representatieve groep partijen. Daarnaast kan het betrekken van burgers juist ook tot conflicten over de publieke ruimte leiden.

Een van de oorzaken voor gebrek aan betrokkenheid van burgers is een beperkt publiek bewustzijn van de baten van NBS. Burgers zien niet altijd ‘het grotere plaatje’ of hebben andere prioriteiten, wat leidt tot weerstand tonen tegen veranderingen in hun directe leefomgeving. Zij geven vaak de voorkeur aan aantrekkelijkheid, betaalbaarheid en comfort in hun keuzes voor de leefomgeving, waardoor NBS niet voor iedereen de eerste keuze zijn. Hoewel gemeenten een rol zouden kunnen spelen in het beter betrekken van burgers, lopen ze aan tegen hun beperkte capaciteit. Private ontwikkelaars zijn niet altijd happig op een uitgebreid participatietraject, aangezien dit regelmatig meer tijd en geld kost in ontwikkelprocessen.

Structurele patronen doorbreken

Bovenstaande analyse toont aan dat belemmeringen voor het toepassen van NBS vaak terug te leiden zijn op dieperliggende oorzaken van structurele aard. Hoewel het overzicht van onderliggende oorzaken niet alomvattend is, geeft het een inkijkje in hoe lastig het is om deze structurele patronen te doorbreken en daarmee de bredere toepassing van NBS mogelijk te maken. Ook toont het hoe verschillende belemmeringen onderling samenhangen. Voor het effectief adresseren van deze barrières is het belangrijk om deze onderliggende condities en hun samenhang te begrijpen.

Hoewel hier vooral de Nederlandse context uitgelicht is, laten de auteurs ook een kansrijke oplossingsrichting uit het Verenigd Koninkrijk als voorbeeld zien. Het onderzoek in Europees verband toonde aan dat er vele verschillen zitten tussen de structurele oorzaken voor de hierboven genoemde belemmeringen, op nationaal en regionaal niveau. Zo zullen er verschillen bestaan op gebied van gemeentelijke beleidsprioriteiten, milieu of fysieke infrastructuur. Dit betekent dat ook het breder toepassen van NBS contextgebonden oplossingen vraagt. «