

Natuurherstelverordening
governance
beleidsinstrumenten
smart regulation
implementatiestrategieën

B.J.M. (Bas) Arts
Leerstoelgroep Bos- en
Natuurbeleid, Wageningen
University & Research,
Droevendaalsesteeg 3,
6708 PB Wageningen;
bas.arts@wur.nl

I.M. (Irene) Bouwma
Wageningen Environmental
Research

T. (Theo) van der Sluis
Wageningen Environmental
Research

J. (Julia) Zandvliet
Wageningen University &
Research, Master student
Forest & Nature Conser-
vation

Implementatie van de Natuurherstelverordening: hóe dan?

Na een moeizaam proces is in augustus 2024 de EU Natuurherstelverordening (NHV) in werking getreden. Nederland is verplicht deze verordening te implementeren, ondanks zijn tegenstem in de Raad. De vraag is nu: hoe dan? In dit essay presenteren we vier toekomststrategieën voor de NHV-implementatie waarin verschillende governance-arrangementen en beleidsinstrumenten samenkomen. We pleiten voor een smart regulation-benadering, die slimme combinaties zoekt van arrangementen, instrumenten en maatregelen uit de andere drie strategieën.

Governance-arrangementen

De term governance stamt etymologisch van het Griekse woord kúbernan, dat staat voor ‘sturen’, ‘piloten’ of ‘dirigeren’ (Kjaer, 2004). Zulks blijkt ook uit academische definities, bijvoorbeeld uit die van Pierre & Peters (2000, p1): “Het vermogen van de overheid om beleid te maken en te implementeren – met andere woorden, om de samenleving te sturen”. Deze definitie verwijst echter naar klassieke overheidssturing, terwijl in zogenoemde ‘nieuwe vormen van bestuur’ ook private actoren een grote rol spelen. Sommige academici hanteren dan ook een veel bredere definitie van governance, zoals Bevir (2012, p1): “Governance verwijst naar ... alle processen van sturen, of deze nu worden ondernomen door een overheid, markt of netwerk, of gaat over een familie, stam, formele of informele organisatie of territorium, en of dit via wetten, normen, macht of taal gebeurt”. Een governance-arrangement is het geheel van actoren, interacties en instrumenten dat van toepassing is op de sturing van een bepaald beleidsvraagstuk (Arnouts et al., 2012; Runhaar et al., 2017). Zulke arrangementen kunnen sterk verschillen. Zo maakt Kooiman (2003) onderscheid tussen hiërarchische governance (door overheden), zelfsturing (door private partijen) en co-governance (door publieke en private partijen gezamenlijk). Anderen voegen daar weer subtypen of andere typen arrangementen aan toe (Arnouts et al., 2012; Runhaar et al., 2017).

Beleidsinstrumenten

Binnen arrangementen kunnen we naast actoren en hun interacties ook beleidsinstrumenten onderscheiden. Een beleidsinstrument is een ‘techniek’ om het gedrag van bepaalde doelgroepen zodanig te sturen dat voorgenomen beleidsdoelen en –ambities daadwerkelijk worden gerealiseerd. Meest bekend zijn de ‘wortel en de stok’, metaforen voor respectievelijk subsidies en bindende wetgeving, maar er bestaan ook andere, zoals ‘de preek’ (bijvoorbeeld overheidscampagnes) en ‘de drempel’ (zoals verkeersdrempels) (Bemelmans-Vidéc et al., 1998). In meer academische termen spreken we van economische, regulatieve, communicatieve en fysiek-ruimtelijke instrumenten. Een instrument kan beperkend werken of juist faciliteren, vergelijk bijvoorbeeld een boete met een beloning, of een verbod op bouwen volgens het bestemmingsplan met een gebied waar bouwen juist wél is toegestaan. Daarnaast wordt, in het verlengde van het onderscheid tussen klassieke en nieuwe vormen van governance, een onderscheid gemaakt tussen beleidsinstrumenten van de eerste en van de tweede generatie (Howlett, 2004). Beleidsinstrumenten van de eerste generatie zijn met name gericht op overheden, bindende besluiten, effectiviteit en sancties, die van de tweede generatie veel meer op vrijwillige samenwerking van overheden en niet-overheden, economische stimulering, draagvlak en zelfregulering. Voorbeelden

van tweedegeratiebeleidsinstrumenten zijn gebiedscontracten, convenanten in ketens, betalingen voor het verlenen van maatschappelijke diensten, vrijwillige standaarden of gedragscodes en nudging van consumentengedrag. Instrumenten moeten voldoen aan bepaalde bestuurlijke criteria (Gunningham et al., 1998; Hemerijck, 2003). Bekende voorbeelden van criteria uit de Nederlandse praktijk zijn doeltreffendheid en doelmatigheid. Natuurherstelbeleid inrichten door middel van bijvoorbeeld regels, subsidies of gebiedscontracten is één ding, ervoor zorgen dat deze instrumenten vervolgens effectief zijn, en liefst tegen de laagst mogelijke kosten, is een tweede. Daarnaast bestaan er nog andere, veelvuldig gebruikte bestuurlijke criteria in beleidsevaluaties, zoals legitimiteit en democratie (Nelissen et al., 2000).

Vier toekomststrategieën voor implementatie van de Natuurherstelverordening De klassieke top-down-benadering

De NHV is een EU-verordening en wordt daarmee meteen bindend voor Nederland (Knill & Liefferink, 2013). Er moet bovendien binnen twee jaar na inwerkingtreding een Nationaal Herstelplan (NHP) worden vastgesteld om de NHV te implementeren, inclusief financiële dekking. Dat is geen vrijblijvende kwestie. De EU-Commissie ziet er namelijk op

toe dat Europese wetgeving ook daadwerkelijk in de lidstaten effectief wordt. Zo niet, dan kan een ‘inbreukprocedure’ volgen waarbij de Commissie in het land zelf nagaat wat er aan de hand is. Mocht dergelijke ‘communicatieve druk’ niet helpen, dan kan de zaak voor het Europese Hof van Justitie terecht komen, en kunnen er ook financiële sancties volgen. Zo zijn in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) door het Europese Hof financiële sancties opgelegd aan Polen, vanwege het kappen van bos in het Natura 2000-gebied Białowieża, en aan Frankrijk, vanwege het niet adequaat beschermen van de hamster. Op nationaal niveau zijn het vaak ngo's die de implementatie van Europese wetgeving volgen en eventueel naar de rechter stappen om uitvoering af te dwingen wanneer landen nalatig blijken. Zo hebben milieuorganisaties het Nederlandse stikstofbeleid aanhangig gemaakt bij de rechter, die inderdaad vaststelde dat dit niet rijmt met de Europese VHR. Sindsdien rijden we overdag 100 in plaats van 130 kilometer per uur op de meeste snelwegen en worden er projecten stilgelegd of vergunningen niet verleend omdat er onvoldoende stikstofruimte is. Implementatie zoals hierboven beschreven volgt het regulatieve instrumentarium in een multilevel governance-arrangement, waarbij overheden, inclusief de EU en de rechterlijke macht, de centrale actoren zijn. In principe



Links: Sint Jansberg-Reichswald. Foto: Theo van der Sluis. Rechts: Eenbes (Paris quadrifolia). Foto: Theo van der Sluis.

staat deze weg ook open voor de NHV. Echter, wij denken om drie redenen dat deze manier niet heel effectief zal zijn. Ten eerste past de regulatieve top-down-benadering, zoals de EU die vaak voorschrijft, slecht bij het Nederlandse poldermodel - iets waar de VHR-praktijk de laatste decennia al van getuigt. De (te?) strakke kaders schuren regelmatig met de sociaal-ecologische belangen en praktijken van bestuurders, boeren en burgers.

Ten tweede is de NHV tijdens de onderhandelingen al zodanig afgezwakt, met veel uitzonderingen in bepalingen en vrijheidsgraden voor lidstaten, dat de juridische route van enforcement ingewikkeld zal zijn. Zo is bijvoorbeeld expliciet vermeld in Artikel 11 dat herstel van veengronden onder landbouwkundig gebruik én in eigendom van private eigenaren niet verplicht kan worden. Het top-down afdwingen van effectieve herstelmaatregelen zal juridisch lastig zo niet onmogelijk worden, zo lang lidstaten maar (enige) inspanningen en (relatieve) verbeteringen laten zien.

Als laatste is het landbouw-natuurconflict in Nederland zodanig verhard, met name rondom de al dan niet vrijwillige uitkoop van boerenbedrijven vlak bij Natura 2000-gebieden, dat meer 'dwang en drang vanuit Brussel' wellicht tot een revolte zal leiden - of in ieder geval tot ineffectief beleid door ondermijning en omzeiling, zowel door delen van de overheid als door delen van de samenleving. Op zijn best zal de NHV dus als 'een stok achter de deur' kunnen fungeren, met de mogelijkheid dat, als Nederland helemaal niets doet, er wellicht toch rechtszaken en mogelijk sancties zullen volgen. (Politiciologen duiden dit soms als de shadow of hierarchy; zie bijvoorbeeld Héritier & Lehmkuhl, 2008).

Gebiedsgerichte *bottom-up*benadering

Het natuurbeleid in Nederland is sterk gedecentraliseerd (Kuindersma et al., 2021). Implementatie ligt bij de provincies en maatregelen zullen uiteindelijk in gebieden hun beslag moeten krijgen. Vanuit dat perspectief gezien is het wellicht beter om de aanpak om te draaien: van een *top-down* juridische naar een *bottom-up* gebiedsgerichte benadering, en van (eerste generatie) regulatieve instrumenten naar

(tweede generatie) communicatieve instrumenten. Daarbij kan ook het landbouw-natuurconflict beter worden geadresseerd. Ook biedt een *bottom-up*-benadering meer mogelijkheden voor regionaal maatwerk, bijvoorbeeld met specifieke maatregelen voor veenbodems in het veenweidegebied. Daarbij kan de NHV reeds bestaande EU-regelgeving, zoals de VHR en de Kaderrichtlijn Water (KRW), bij de lokale uitwerking verder versterken.

In een gebiedsgericht arrangement staan lokale stakeholders en draagvlak voor beleid centraal. Stakeholders zullen pas beleidseffectief gaan handelen als zij de voorgestelde maatregelen als maatschappelijk acceptabel en financieel haalbaar beschouwen. Uiteraard kunnen stakeholders daar verschillend over denken – bijvoorbeeld boeren- of natuurorganisaties – maar (goede) gebiedsprocessen kunnen consensusvorming faciliteren en dus helpen bij het vinden van maatregelen die voor alle partijen (meer of minder) acceptabel zijn. De uitkomsten zullen dan ook nooit ecologisch optimaal zijn, maar het resultaat van afwegingen tussen mens, economie en natuur. Dat is meteen ook de keerzijde van deze aanpak: natuurherstel zal hooguit stapsgewijs plaatsvinden. De kernvraag is of alle gebiedsinspanningen samen voldoende zijn om de nationale doelen van het NHP te realiseren.

Ook de financiering van deze *bottom-up*-benadering zal een uitdaging zijn. Lokale stakeholders zijn waarschijnlijk niet bereid – en ook niet in staat – zelf al het benodigde kapitaal te mobiliseren om het vereiste natuurherstel te realiseren. Een flinke financiële injectie van de (rijks) overheid zal dus nodig blijven. Maar die zal dat alleen doen als zijzelf grotendeels de zeggenschap over plannen en uitvoering krijgt, wat weer haaks staat op de wens voor een sterke lokale autonomie binnen deze strategie. Met andere woorden: de kansrijkheid van deze tweede benadering is, net als die van de eerste, niet erg hoog.

De ‘horizontale’ ketenbenadering

In veel sectoren – zoals kleding, koffie, chocolade en hout – werken ketenpartijen al langer samen aan verduurzaming

van internationale waardeketens (Van Oorschot et al., 2013). Deze ketenbenadering steunt op zelfsturing en (tweede generatie) economische instrumenten, zoals vrijwillige convenanten, private fondsen, gedragscodes en/of certificering. Daarmee wordt duurzame productie, handel en consumptie gestimuleerd én mede gefinancierd. Een dergelijk arrangement kan in potentie ook voor agrarisch natuurherstel interessant zijn, wanneer partijen binnen de agroketen mechanismen en middelen inzetten die het voor boeren financieel aantrekkelijker maken natuurinclusief te werken. Denk bijvoorbeeld aan standaarden en certificaten voor natuurinclusieve agroproductie, kwijtschelden van schulden bij banken in ruil voor natuurherstel door boeren, private landschapsfondsen waaruit boeren voor geleverde ecosysteemdiensten worden betaald, hogere prijsgaranties voor te leveren agroproducten aan verwerkingsbedrijven of supermarkten, et cetera. Er bestaan meerdere voorbeelden, zoals het weidegangkeurmerk vanuit de agrarische sector of de (deels) private financiering van het boerennatuurherstel in de Ooijpolder bij Nijmegen.

De ketenbenadering is in potentie een zeer kansrijk arrangement, omdat het één van de kernproblemen - het tegengaan van inkomensverlies voor boeren - bij de bron aanpakt. Hoewel er diverse initiatieven zijn die in die richting bewegen is er nog geen sprake van een grote omslag in de sector. Met name banken en supermarkten bewegen nauwelijks, ondanks groene voornemens. Ook zijn er twijfels of de ‘natuurinclusieve verdienmodellen’ wel voldoende geld in het laatje zullen brengen om de te verwachten inkomensderving te compenseren (Berkhout & Galema, 2022). Dit hangt ook samen met de bereidheid en het vermogen van consumenten om meer voor agroproducten te betalen. Dus ook voor deze derde strategie zullen forse overheidsinvesteringen nodig blijven, waarmee we op een vergelijkbaar probleem stuiten als bij de tweede benadering.

De *smart regulation*-benadering

In het voorgaande betoogden we dat de drie strategieën

tot nu toe, *top-down*, *bottom-up* en ketengericht, ieder voor zich waarschijnlijk onvoldoende zijn om de NHV in Nederland succesvol te implementeren. De verordening is juridisch niet of moeilijk afdwingbaar, en ook als dat wel het geval zou zijn ontbreekt momenteel de politieke wil en het maatschappelijk draagvlak in Nederland voor een *top-down*-benadering. Dat ligt anders voor een *bottom-up*-strategie, maar, gegeven de grote veranderopgave die de NHV voor Nederland impliceert, zal deze (per definitie) stapsgewijze benadering zeer waarschijnlijk in effectiviteit tekortschieten. Hetzelfde geldt voor de ketenbenadering, maar om andere redenen. De huidige agroketen zit namelijk in een zodanige *lock-in* dat niemand van de ketenpartijen op grote schaal natuurinclusieve verdienmodellen voor boeren kan of wil realiseren. Kortom, iedere strategie op zich biedt nog geen uitzicht op een oplossing. Niettemin denken wij dat ze ieder voor zich wel bouwstenen bevatten om door middel van een slimme combinatie van instrumenten en arrangementen tot een vierde strategie van *smart regulation* te komen. Door de tijd heen is het idee van slimme regulering steeds gangbaarder geworden in de bestuurskunde – de term ‘*smart regulation*’ leverde in Google Scholar in de periode 2000-2005 zo’n 500 treffers op, tegenover bijna 6.500 in de periode 2015-2020. Het idee erachter is dat sturingsvraagstukken meestal beter aangepakt worden met een combinatie van instrumenten en door verschillende partijen (niet alleen overheden) in te zetten. Dit vergroot de kans op betere regulering binnen het betreffende domein (Howlett, 2018; Gunningham et al., 1998). Daarbij is het belangrijk om goed op te letten of zaken niet onnodig complex worden gemaakt en of een gekozen instrumentenmix ook daadwerkelijk complementair en effectief is en perverse effecten vermijdt. Ook wordt in dit kader gepleit voor een ‘escalatieladder’: wat inhoudt dat begonnen wordt met vrijwillige instrumenten en dat pas sanctionerend wordt opgetreden als die niet blijken te werken (Howlett, 2018; Van Gossum et al., 2012).

NHV-implementaie met *smart regulation*

Wanneer we dit idee toepassen op de implementatie van de NHV, met de voorgaande drie strategieën in gedachten, zou het plaatje er als volgt uit kunnen zien:

1. Een slim startpunt voor het nationale NHP zouden de landschappen in Nederland kunnen zijn, waar natuurherstel, zowel in de Natura 2000-gebieden als de landelijk gebieden daaromheen, het meest nodig is, en waar zulk herstel ook het meest kansrijk is, zowel ecologisch als maatschappelijk.
2. Vervolgens dient aangesloten te worden bij lopende of recente gebiedsprocessen of gebiedsprojecten om met stakeholders na te gaan waar en hoe extra herstel-inzet gepleegd moet worden, gegeven de doelen van het NHP; zulks wordt idealiter vastgelegd in een gebieds-convenant.
3. Dergelijke convenanten nopen vervolgens tot uitvoeringsplannen met gewenste herstelmaatregelen en voldoende financiering. Dit laatste zal een mix van publieke en private gelden moeten zijn, dus van overheden, bedrijven én burgers.
4. Op landelijk niveau moet op termijn worden beoordeeld of de verschillende gebiedsafspraken samen daadwerkelijk leiden tot uitvoering van het NHP als geheel. Die evaluatie zal overigens sowieso plaatsvinden, omdat de NHV verplicht tot het opzetten van een monitorings-programma, inclusief een nulmeting.
5. Het vigerende natuur- en landbouwbeleid, met name rond Natura 2000-gebieden, agrarisch natuurbeheer en Programma Natuur, moet zo goed mogelijk aansluiten op de uitvoering van het NHP. Dit betekent ook dat boerenbedrijven die dicht bij natuurgebieden liggen en te veel stikstof uitstoten, (vrijwillig) uitgekocht kunnen worden. De overheid zou daarbij het primaire recht moeten hebben om de vrijgekomen grond in te zetten voor natuurherstel.
6. Ketenpartijen maken op landelijk niveau nieuwe en steeds verdergaande afspraken om de financiële positie van boeren te versterken, zodat zij kunnen

bijdragen aan natuurherstel. Denk daarbij aan betere prijzen, kwijtschelding van schulden en aanvullende vergoedingen via bijvoorbeeld landschapsfondsen. Een nieuw nationaal landbouwakkoord zou deze ontwikkeling kunnen ondersteunen (al mislukte een eerdere poging daartoe in 2023).

7. Het bestaande juridische instrumentarium, zoals de VHR, de KRW en de Omgevingswet, vormt nu al een zogenoemde 'shadow of hierarchy' voor de NHV. Partijen kunnen naar de rechter stappen om te toetsen of het niet naleven van de verordening, of een gebrekkige uitvoering van het NHP, leidt tot het schenden van wettelijke doelen. Ook kan jurisprudentie over de NHV zelf worden uitgelokt, waaruit zou kunnen blijken dat de doelstellingen juridisch bindender zijn dan nu wordt aangenomen.

Wat deze vierde strategie betreft zou Nederland zich kunnen laten inspireren door Denemarken (al is de situatie daar uiteraard niet hetzelfde). Recent is daar een landbouwakkoord gesloten tussen de regering, vakbonden, industrie, natuurbeschermingsorganisaties en boerenbonden. Dit akkoord is met een meerderheid goedgekeurd door het Deense parlement. Het doel is om 140.000 ha landbouwgrond te vernatten (streefjaar 2030) en 250.000 ha te bebossen (streefjaar 2045): samen 15% van het huidige landbouwareaal. Daarnaast wordt nog eens 5 tot 10% van het huidige landbouwareaal geëxtensiveerd ten behoeve van waterkwaliteit en nieuwe habitats. Het akkoord sluit aan op nationale klimaatdoelen, maar ook op de uitvoering van de KRW en het Europese biodiversiteitsbeleid, waaronder de internationale 30x30-doelstelling voor beschermde gebieden. De uitvoering wordt grotendeels gefinancierd met een geleidelijk oplopende CO₂-belasting. Daarnaast heeft de Deense overheid circa 5,8 miljard euro gereserveerd voor de uitvoering van het akkoord.

De auteurs zijn erkentelijk voor de financiering via het WUR Kennisbasisprogramma KB36 Biodiversiteit in een Natuurinclusieve Samenleving (projectnummer KB36-007-001 RestoreConnect) - dat wordt ondersteund door het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

Summary

Implementing the Nature Restoration Law: but how?

Bas Arts, Irene Bouwma, Theo van der Sluis & Julia Zandvliet

Nature Restoration Law, governance arrangements, policy instruments, smart regulation, implementation strategies

In August 2024, the EU Nature Restoration Law (NRL) came into force, obliging member states, including the Netherlands, to implement it. This article explores four potential strategies for NRL implementation. The first is a top-down regulatory approach, relying on legal enforcement, but it faces challenges in Dutch political and social contexts. The second, a bottom-up territorial approach, emphasizes local stakeholder involvement and regional customization, but its effectiveness is limited by financing issues and gradual impact. The third, a horizontal supply-chain approach, focuses on voluntary agreements and incentives among agri-food chain actors but lacks sufficient market momentum. The authors propose

a fourth strategy: smart regulation. This integrative approach combines elements of the other three strategies, using a mix of regulatory, communicative, and economic instruments across multiple governance levels. Smart regulation emphasizes alignment with ongoing regional projects, public-private financing, and sectoral agreements. The Danish example, involving a broad agricultural pact and CO₂ taxation, illustrates how integrated governance can support ambitious restoration goals. The authors argue that only a blended, adaptive strategy can make the NRL effective in the Dutch context.

Literatuur

Arnouts, R., Van der Zouwen, M. & Arts, B. (2012). Analysing governance modes and shifts in Dutch nature policy. *Forest Policy and Economics* 16, 43–50.

Bemelmans-Videc, M.L., Rist, R.C. & Vedung, E. (1998). *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. Transaction Publishers.

Berkhout, P. & Galema, S.M.A. (2022). *Duurzaam verdienen - Analyse verdienvermogen verduurzamingsmodellen landbouw*. Wageningen University & Research, WOt-rapport 147.

Bevir, M. (2012). *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.

Gunningham, N., Grabosky, P., & Sinclair, D. (1998). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford University Press.

Hemerijck, A. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij* 30(1), 3–19.

Héritier, A. & Lehmkuhl, D. (2008). The shadow of hierarchy and new modes of governance. *Journal of Public Policy* 28(1), 1–17.

Howlett, M. (2004). Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice. *Policy and Society*, 23(2), 1–17.

Howlett, M. (2018). The criteria for effective policy design: character and context in policy instrument choice. *Journal of Asian Public Policy* 11(3), 245–266.

Kjaer, A.M. (2004). *Governance*. Polity Press.

Knill, C. & Liefferink, D. (2013). *Environmental politics in the European Union - Policy-making, implementation and patterns of multi-level governance*. Manchester University Press.

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Sage.

Kuindersma, W., Kamphorst, D.A. & Kistenkas, F.H. (2021). *De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid - Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering*. Wageningen Univerity & Research, WOt-rapport 133.

Nelissen, N.J.M., Goverde, H.J.M. & Gestel, N.M. van (red.) (2000). *Bestuurlijk vermogen - Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*. Coutinho.

Pierre, J. & Peters, G. (2000). *Governance, politics and the state*. Red Globe Press.

Runhaar, H.A.C., Melman, Th.C.P., Boonstra, F.G., Erisman, J.W., Horlings, L.G., De Snoo, G.R., ... Arts, J.M. (2017). Promoting nature conservation by Dutch farmers: a governance perspective. *International Journal of Agricultural Sustainability* 15(3), 264–281.

Van Gossum, P., Arts, B. & Verheyen, K. (2012). “Smart regulation”: Can policy instrument design solve forest policy aims of expansion and sustainability in Flanders and the Netherlands? *Forest Policy and Economics* 16, 23–24.

Van Oorschot, M., Kok, M., Brons, J., Van der Esch, S., Janse, J., Rood, R., ... Vermeulen, W. (2013). *Verduurzaming van internationale handelsketens. Voortgang, effecten en perspectieven*. Planbureau voor de Leefomgeving.