

Natuurnetwerk Nederland

Rli-adviestraject uitvoeringskracht



1. Introductie

Rli-adviestraject uitvoeringskracht

Er bestaan binnen en buiten de overheid steeds grotere zorgen over de vraag of overheden en hun uitvoeringsorganisaties, samen met bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers, erin zullen slagen om de grote transitie op het gebied van de leefomgeving en infrastructuur te realiseren.

In 2023 onderzoekt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) hoe de uitvoeringskracht kan worden versterkt die nodig is om het voorgenomen beleid voor de grote opgaven in de leefomgeving (tijdig) te realiseren.

In de eerste fase zijn quickscans gemaakt van tien praktijkcasussen met behulp van een literatuurscan en rondetafelgesprekken met mensen uit de uitvoeringspraktijk.

Dit is het casusrapport over de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN).

Casus: Natuurnetwerk Nederland

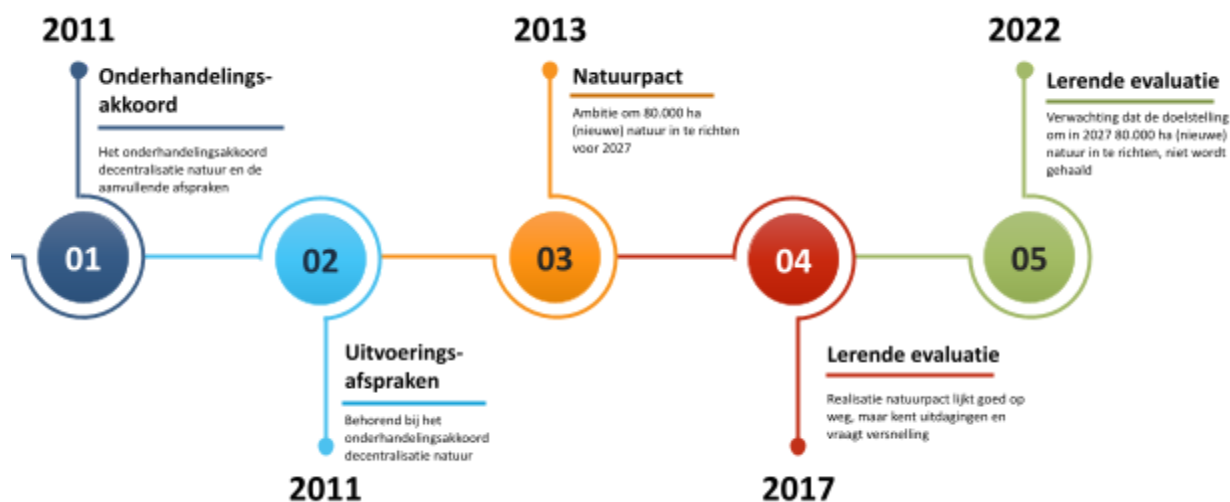
Onderwerp	<p>Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is de opvolger van de Ecologische Hoofdinfrastructuur (EHS) die al in 1990 werd geïntroduceerd. Het NNN moet zoals beschreven in het Natuurpact (2013) de ruggengraat vormen van de natuur in Nederland. Die ruggengraat moet robuust zijn en tegen een stootje kunnen. Dat moet gebeuren door het netwerk te vergroten en te verbeteren, en door verbindingen te realiseren tussen natuurgebieden onderling en tussen natuurgebieden en hun omgeving. Het Natuurpact zet een plus op de ambities uit het Bestuursakkoord Natuur (Rijksoverheid & IPO, 2012), maar het Natuurpact blijft minder ambitieus dan de initiële ambitie voor de EHS. De plus ten opzichte van het Bestuursakkoord Natuur bestaat uit (EZK, 2013):</p> <ul style="list-style-type: none">• minimaal een verdubbeling van de opgave voor verwerving en inrichting, en realisatie van natuurlijke verbindingen met een focus op de inrichting van de eerder verworven, maar nog niet ingerichte, gronden. Concreet betekent dit dat er in de periode 2011 tot met 2027 minimaal 80.000 ha natuur moet worden ingericht;• een verhoging van de kwaliteit van de natuur door extra inspanningen in (herstel)beheer en water- en milieuecondities en aandacht voor soortenbescherming én een effectiever agrarisch natuurbeheer;• een impuls voor de natuur buiten de EHS.
Afbakening	De verkenning naar aspecten van uitvoeringskracht in deze casus kijkt

naar de inspanningen voor het realiseren/inrichten van minimaal 80.000 ha (nieuwe) natuur. We beperken ons daarbij tot de inspanningen sinds het Natuurpact (2013 t/m 2022).

Beleidspakket en tijdslijn

Doelen	Het doel is om de minimaal 80.000 ha (nieuwe) natuur te realiseren/in te richten om het NNN te completeren.
Instrumenten	Instrumenten zijn onder andere: <ul style="list-style-type: none">• zelfrealisatie;• gebiedsprocessen;• inrichting- en beheersubsidies, schadevergoeding (inclusief bijdrage in inkomstenderving) en subsidies voor herstructurering van veehouderijgebieden;• onteigening;• (provinciale) grondbank;• agrarisch natuurbeheer.

In de onderzochte periode zijn de onderstaande momenten van belang.



Leeswijzer

Dit casusrapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 2 beschrijven we enkele signalen van haperende uitvoeringskracht. Deze signalen waren aanleiding om de casus NNN nader te verkennen.
- In hoofdstuk 3 gaan we in op acht uitvoeringsaspecten en in hoeverre deze een rol spelen bij het realiseren van het NNN.
- In hoofdstuk 4 geven we weer welke dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren komen in deze casus.
- In hoofdstuk 5 geven we tot slot de bronnen weer die gebruikt zijn voor dit casusrapport.

2. Signalen van haperende uitvoeringskracht

De casus NNN is mede geselecteerd op basis van de onderstaande signalen van haperende uitvoeringskracht.

Het areaal van het NNN is de afgelopen jaren gegroeid, maar de groei stagneert inmiddels al enige tijd en de voor 2027 gestelde doelen worden naar verwachting niet gehaald. Ook zijn de kwaliteit en inrichting van de natuurgebieden in het netwerk lang niet altijd optimaal. Dit komt naar voren uit de lerende evaluatie (Planbureau voor de Leefomgeving in samenwerking met de Universiteit Wageningen, 2022).

Door middel van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is verkend welke uitvoeringsaspecten hieraan ten grondslag liggen. De inzichten daaruit worden beschreven in het volgende hoofdstuk.

3. Wat is de rol van de uitvoeringsaspecten?

Bij de start van het adviestraject uitvoeringskracht heeft de Rli acht aspecten geïdentificeerd die de uitvoering kunnen belemmeren of ondersteunen. Op basis van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is in beeld gebracht wat er speelt rondom deze aspecten binnen de casus NNN. In onderstaande tabel zijn de bevindingen over belemmeringen in de uitvoering ingedeeld bij de eerder geïdentificeerde acht aspecten.

Aspecten	Illustratie van (belemmerende) werking van aspecten
<p>Beleidspakket</p> <ul style="list-style-type: none"> Geheel van doelen, maatregelen en instrumenten 	<p>Het NNN is de opvolger van de EHS die al in 1990 werd geïntroduceerd. Het beleidsconcept is daarmee vrij consistent. In de kwantitatieve ambities zijn wel veranderingen opgetreden.</p> <p>Aandachtspunten in het beleidspakket zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> Grenzen aan de integraliteit: streef niet naar perfectie, dat werkt verlamdend. Ga uit van intelligent verbinden. Het realiseren van 'enkel' natuur roept weerstand op. Er is meer draagvlak voor gebiedsontwikkeling, dus natuur in samenhang met aanpak waterproblemen, economie etcetera. Integrale gebiedsprocessen lopen vaak wel goed. Organiseer speelruimte. Er is mogelijke spanning tussen decentralisatie naar provincies enerzijds en het optuigen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) bij het Rijk anderzijds.
<p>Governance</p> <ul style="list-style-type: none"> Departementale samenwerking Interbestuurlijke samenwerking Rolverdeling markt en overheid 	<p>De rol- en taakverdeling tussen Rijk en provincies blijkt complex. Provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering, maar slechts beperkt aanspreekbaar op het realiseren van de doelstellingen. Het Rijk is verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstellingen, maar slechts zeer beperkt verantwoordelijk voor de uitvoering.</p> <p>De uitvoering is, na het opheffen van de Dienst Landelijk Gebied (DLG), verdeeld over de verschillende provincies en organisaties zoals de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en Bij12. De uitvoering van het beleid ligt bovendien veelal buiten de overheid, zoals bij terreinbeherende organisaties of agrarische bedrijven. Dat leidt tot uitgebreide afstemmingsprocessen.</p>
<p>Toepasbaarheid</p> <ul style="list-style-type: none"> Consistentie/ samenhang in beleid en instrumenten Wisselwerking/ communicatie tussen beleid en uitvoering 	<p>De provincies beschikken over een ruim gevulde instrumentenkoffer en veel beleidsvrijheid om deze naar eigen inzicht in te zetten. Ook de beschikbare financiën mogen in de basis naar eigen inzicht worden aangewend door de provincies. Er is echter geen beeld dat de provincie de middelen die oorspronkelijk voor natuur bedoeld waren nu inzetten voor andere beleidsdoelen. Bovendien zijn veel middelen beschikbaar gesteld in de vorm van een provinciale</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Cultuurverschillen (beleid/uitvoering of Rijk/decentraal) • Handhaafbaarheid • Ruimte in beleid voor maatwerk, adaptiviteit 	<p>grondbank. Die middelen zijn ook minder eenvoudig in te zetten voor andere doelstellingen.</p>
<p>Bestuurskracht en politieke wil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politiek en bestuurlijk draagvlak en commitment (waaronder tussen bestuurslagen) • Kwaliteit van bestuurders 	<p>De realisatie van het NNN lijkt zich te hebben ontwikkeld van een 'topprioriteit' naar een 'onderwerp dat ook moet gebeuren'. Andere onderwerpen hebben veel meer politiek draagvlak gekregen in de afgelopen jaren. Een bestuurder moet volgens sommigen erg sterk staan om in de huidige politieke context te (blijven) kiezen voor een onderwerp als het NNN.</p> <p>Tussen de provincies en door de jaren heen zijn er duidelijke verschillen zichtbaar. Sommige provincies hebben relatief veel eigen geld beschikbaar gesteld. Andere provincies hebben relatief krachtige uitvoeringsorganisaties in stand gehouden die op enige afstand van de politiek de volledige gereedschapskoffer in konden én mochten zetten.</p> <p>De zorg bestaat dat de vrijheid en verschillen in aanpak tussen de provincies kunnen bijdragen aan stagnatie in de uitvoering; dat het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden. Bovendien blijkt er bestuurlijk een voorkeur voor het vrijwillige instrument van de zelfrealisatie. De beschikbare instrumentenkoffer wordt niet volledig ingezet. Dit hangt samen met het aspect maatschappelijke context: het gebrek aan draagvlak.</p>
<p>Hulpbronnen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaarheid van dan wel toegang tot financiële middelen • Kwantiteit/kwaliteit van personeel (krappe arbeidsmarkt) 	<p>Het ontbreekt over de brede linie aan voldoende kennis, kunde en (elkaar) kennen. Zo heeft de overheid volgens verschillende partijen weinig kennis van agrarische bedrijfsvoering om goede gesprekspartner te zijn van agrariërs. Er was sprake van een kennisdrain door het opheffen van de DLG. Daarnaast ontbreekt het soms aan voldoende gebiedskennis. Goede relaties zijn bovendien van belang (elkaar leren kennen), maar daarvoor ontbreekt vaak de tijd en zijn er te vaak personele wisselingen. Het gaat niet alleen om financiële, juridische en economische kennis, ook om sociologische kennis.</p> <p>De beschikbare kennis is bovendien per provincie anders georganiseerd en het blijkt lastig om het institutioneel leren te borgen. Juist in een situatie van veel schaarste aan personeel is dit extra kwetsbaar. Sommigen wijzen er daarbij op dat te veel capaciteit in beslag wordt genomen door vergaderen en coördineren</p>

	<p>in plaats van aan de slag te gaan met de grondverwerving en inrichting.</p> <p>Als laatste zijn de beschikbare financiële middelen volgens sommigen onvoldoende om de doelstellingen te realiseren. Zeker wanneer gekeken wordt naar de kostenstijging als gevolg van inflatie. De bezuinigingen naar aanleiding van het bestuursakkoord werpen hun schaduw vooruit. Deze zijn ook niet volledig gecompenseerd in het Natuurpact.</p>
<p>Juridische aspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Juridische procedures (inclusief participatie, vergunningverlening, bezwaar en beroep) 	<p>Er is een goed gevulde instrumentenkoffer met vrijwillige en juridisch bindende instrumenten. Tegelijkertijd blijkt dat er een grote terughoudendheid is om de volledige koffer in te zetten. Dit speelt nadrukkelijk bij onteigening. Dat geldt overigens niet alleen voor de realisatie van het NNN, maar bijvoorbeeld ook rond stikstof. Opvallend is volgens verschillende partijen dat bijvoorbeeld voor de realisatie van infrastructuur de beschikbare koffer wel wordt ingezet. Hier is een duidelijk raakvlak met politieke wil. Ook inhoudelijk is de inzet van het onteigeninginstrumentarium voor natuur complexer. Bij onteigening voor natuur is het lastig te bewijzen dat natuuractiviteit niet op een andere plek kan. Bij de aanleg van een weg is dat in de regel eenvoudiger aan te tonen. Er worden twee instrumenten genoemd die de uitvoering verder zouden kunnen versterken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een instrument van het voorkeursrecht (op gronden) voor het realiseren van natuur ontbreekt nog. • Ook een grondbank met ruilgronden kan helpen, maar er is vaak gebrek aan een titel om strategische gronden te verwerven.
<p>Fysieke context</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ruimtelijke en technische mogelijkheden, concurrerende ruimteclaims • Complexe eigendomsverhoudingen (incl. grondposities, eigendomsrecht) • Bouwkosten, energieprijzen, materiaalschaarste 	<p>Om (nieuwe) natuur te kunnen realiseren is veelal het volledige grondgebied nodig voordat maatregelen genomen kunnen worden (zoals het verhogen van de waterstand). Juist het verkrijgen van de laatste m2 of de laatste ha. blijkt lastig.</p>
<p>Maatschappelijke context</p>	<p>Onzekerheid over draagvlak voor natuurbeheer vormde een van de onderleggers onder de decentralisatie van het natuurbeleid. Provincies zouden vanuit hun gebiedskennis en in samenwerking</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijk draagvlak voor beleid, besluit of programma 	<p>met de gebiedspartners de doelen op het gebied van biodiversiteit beter kunnen bereiken en tegelijkertijd de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur kunnen versterken, evenals de relatie tussen natuur en economie. In de uitvoeringspraktijk wordt gesignaleerd dat het realiseren van 'enkel' natuur nog steeds weerstand oproept. Er is meer draagvlak voor gebiedsontwikkeling, dus natuur in samenhang met aanpak waterproblemen, economie et cetera. De zorg over (verondersteld) gebrek aan draagvlak is een <i>driver</i> voor het niet volledig inzetten van de instrumentenkoffer.</p>
<p>Overig</p>	<p>De overige punten zijn ook naar voren gekomen in de scan van de literatuur en de gesprekken, als tips voor het versterken van de uitvoeringskracht:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uitvoeringskracht wordt vooral bepaald door: 1) een heldere opdracht van een politiek-bestuurlijk verantwoordelijke (zonder heldere opdracht heb je geen bestuurlijke dekking) en 2) ruimte om die dingen ter plekke te vertalen naar concrete stappen. • Scheiding tussen beleid en uitvoering: (Big 8) onderscheid is nodig, maar ontmoeting is cruciaal. Organiseer dat je problemen in de uitvoering kan terugleggen bij het beleid. • Hanteer een kansenstrategie, waarbij je kunt inspelen op wat er opportuun is in een gebied (Prolander). Een bundeling van opgaven geeft energie in de aanpak.

4. Afsluitend

Op basis van de literatuurscan en het rondetafelgesprek komen de volgende dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren in deze casus.

Governance: niemand is echt aanspreekbaar op resultaat

De rol- en taakverdeling tussen Rijk en provincies blijkt complex. Provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering, maar slechts beperkt aanspreekbaar op het realiseren van de doelstellingen. Het Rijk is verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstellingen, maar slechts zeer beperkt verantwoordelijk voor de uitvoering.

Bestuurskracht en politieke wil: vrijblijvendheid kenmerkt de aanpak

De realisatie van het NNN lijkt zich te hebben ontwikkeld van een 'topprioriteit' naar een 'onderwerp dat ook moet gebeuren'. Andere onderwerpen hebben veel meer politiek draagvlak gekregen in de afgelopen jaren. Een bestuurder moet volgens sommigen erg sterk staan om in de huidige politieke context te (blijven) kiezen voor een onderwerp als het NNN. Dit draagt eraan bij dat bij de realisatie vooral wordt ingezet op vrijblijvendheid. Dit hangt samen met de maatschappelijk context: het gebrek aan draagvlak.

Hulpbronnen: tekort aan kennis, kunde en (elkaar) kennen

Het ontbreekt over de brede linie aan voldoende kennis, kunde en (elkaar) kennen. Zo heeft de overheid op verschillende plekken onvoldoende kennis van agrarische bedrijfsvoering om goede gesprekspartner te zijn van agrariërs die van groot belang zijn bij het realiseren van het NNN.

Bovendien blijkt het complex om de beschikbare hulpbronnen effectief samen te brengen in een integrale aanpak. De opsplitsing van de DLG werkt nog steeds negatief door in de organisatiekracht voor de uitvoering.

Juridische aspecten: beschikbare instrumentenkoffer wordt niet voldoende ingezet

Er is een goed gevulde instrumentenkoffer met vrijwillige en juridisch bindende instrumenten. Tegelijkertijd blijkt dat er een grote terughoudendheid is om de volledige koffer in te zetten. Dit speelt nadrukkelijk bij onteigening. Er zijn twee instrumenten genoemd die de uitvoering verder zouden kunnen versterken:

- Een instrument van het voorkeursrecht voor het realiseren van natuur ontbreekt nog.
- Ook een grondbank met ruilgronden kan helpen, maar er is vaak gebrek aan een titel om strategische gronden te verwerven.

5. Bronnen

Voor deze casus hebben we gebruikgemaakt van onderstaande bronnen:

Onderzoeken en rapporten

- EZK (2013). Natuurpact. Te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33576-6.html>.
- PBL & WUR (2020). Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020, Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen: University en Research.
- PBL & WUR (2017). Lerende evaluatie van het Natuurpact, Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen: University en Research.
- Rli (2022). Natuurinclusief Nederland - Natuur overal en voor iedereen. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Rijksoverheid & IPO. Bestuursakkoord Natuur (2012).¹

Deelnemers rondetafelgesprek

- Chris Kalden (Staatsbosbeheer)
- Evelien van Everdingen (Prolander)
- Gerbrand van 't Klooster (Federatie Particulier Grondbezit (FPG))
- Hank Bartelink (LandschappenNL)
- John Arkes (provincie Noord-Holland)
- Simon Hofstra (Brabantse Delta)
- Wiebren Kuindersma, onderzoeker (Wageningen University & Research (WUR))
- Wilfred Alblas (Stichting Limburgs Landschap)
- Jan Jaap de Graeff, raadslid (Rli)
- Karin Sluis raadslid (Rli)
- Joris Stok, gespreksleider (BMC)

¹Onder het Bestuursakkoord natuur vallen het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur van 20 september 2011, de aanvullende afspraken van 7 december 2011 en de uitvoeringsafspraken van 8 februari 2012.

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01