

Meer greep op natuurbeleid

Een handreiking voor de Tweede Kamer

Prof.dr. Caspar van den Berg en prof.dr. Arno Korsten

Kernboodschap behorend bij ‘Systeemverantwoordelijkheid voor natuurbeleid’
11 december 2020¹

1. Aanleiding: decentralisatie en de stikstofimpasse

In de periode 2011-2013 voerde de Nederlandse regering een decentralisatie van verantwoordelijkheden ten aanzien van het natuurbeleid door. Een aantal taken en bevoegdheden die voordien bij het Rijk belegd waren, zijn overgedragen aan de provinciebesturen. Hiermee kozen de regering en het parlement ervoor om niet alleen de minister, maar ook de Tweede Kamer anders te positioneren ten opzichte van het natuurbeleid. De minister is op grotere afstand van het beleid komen te staan, maar geldt evenwel nog steeds als systeemverantwoordelijke voor het natuurbeleid in den brede en draagt resultaatverantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld het behalen van de doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. In deze constellatie is het voor de Tweede Kamer moeilijker geworden om grip te houden op de voortgang van het nationale natuurbeleid.

In 2019 ontstond tot veler verrassing een knellende situatie rondom de depositie van stikstof. In de context van deze netelige impasse komen twee vragen naar voren:

- 1) Hoe is de systeemverantwoordelijkheid voor het natuurbeleid belegd en hoe functioneert dit arrangement?
- 2) Welke mogelijkheden en instrumenten kan de Tweede Kamer inzetten om toch voldoende grip op de ontwikkelingen in het natuurbeleid te houden?

In dit paper geven we antwoord op deze vragen en doen wij aanbevelingen om de grip van de Tweede Kamer op het natuurbeleid te versterken. Omwille van de leesbaarheid en puntigheid beperken wij ons hier tot de kern van het probleem en aanbevelingen. Een uitgewerkte beschouwing en analyse vindt u bijgaand, *Systeemverantwoordelijkheid voor natuurbeleid*. Daaraan is als bijlage een achtergrondstudie toegevoegd over natuurbeleid in een provincie.

2. Analyse: Waar natuurbeleid verbreedde, versmalde het nationale instrumentarium

Het natuurbeleid krijgt vorm in een stelsel van overheden en andere organisaties. Het stelsel kent rollen op allerlei niveaus: op EU-niveau, op rijksniveau, provinciaal en gemeentelijk. Daarnaast zijn ook allerlei niet-statelijke actoren als grondeigenaar en beheerder betrokken bij natuurbescherming. De decentralisatie van 2011-2013 heeft natuurbeleid primair een zaak van de provincies gemaakt. De nationale overheid, met name de minister van LNV is systeemverantwoordelijk terwijl het provinciebestuur na de decentralisatie een sterke rol heeft in de beleidsuitvoering (maar overigens ook eigen beleid kan ontwikkelen). De Tweede Kamer controleert de minister in deze rol.

¹ Prof.dr. C. (Caspar) F. van den Berg is hoogleraar Global and Local Governance aan de RUG. Hij is lid van de Raad voor het openbaar bestuur. E-mail: c.f.van.den.berg@rug.nl. Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan Maastricht University (faculteit Rechtsgeleerdheid) en de Open Universiteit (faculteit Managementwetenschappen). Eerder lid van de Raad voor het openbaar bestuur. [Www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl). E-mail: afa.korsten@planet.nl.

Twee decennia geleden werd natuurbeleid over het algemeen in enge zin gezien, dat wil zeggen: vooral een kwestie van natuurbeheer en het behoud of herstel van biodiversiteit. De Vogel- en Habitatrichtlijn van de EU was uitgangspunt. Er werden waardevolle natuurgebieden aangewezen en er werd een Ecologisch Hoofdstructuur (EHS) ontwikkeld met verbindingzones en buffers. De EHS werd Natuurnetwerk Nederland (NNN) en een deel van de natuurgebieden kregen een zware - in de EU erkende - status van Natura 2000-gebied. In 2017 werd de nieuwe Wet natuurbescherming (Wnb) van kracht. De provincies gingen beheerplannen vaststellen voor natuurgebieden en rapporteren aan de rijksoverheid. De verantwoordelijke minister zette de koers uit, samen met de provincies. De minister van LNV werd systeemverantwoordelijke. Die ziet toe op de *inrichting* van het gehele stelsel van verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en middelen en het *functioneren*. LNV coördineert ook de monitoring, zorgde voor voortgangsrapportages en lerende evaluaties (met het PBL als spil) en geeft monitorgegevens door aan de Europese Commissie.

De afgelopen jaren is steeds zichtbaarder geworden dat natuurbeleid nauw verbonden is met andere grote maatschappelijke vraagstukken in het ruimtelijk en economisch domein, zoals de klimaatadaptatie, energietransitie en de toekomst van de landbouw (verwoord als kringlooplandbouw, natuurinclusieve landbouw). Kort gezegd bestaat de huidige problematiek uit vier op elkaar inwerkende uitdagingen: terwijl (1) de (internationale) beleidsambities zijn aangescherpt, raken (2) verschillende in zichzelf al complexe beleidsvraagstukken meer en meer met elkaar vervlochten, neemt (3) de ruimtelijke schaarste in Nederland verder toe, en (4) heeft de rijksoverheid zich in de afgelopen decennia ontdaan van een effectief sturingsmechanisme op ruimtelijke en natuurvraagstukken.² De stikstofcrisis kan gezien worden als een eerste stress-test voor de huidige beleidsarrangementen, maar ook andere grote uitdagingen van vergelijkbare omvang en complexiteit zullen zich voordoen (of doen zich reeds voor), zoals verdroging, waterberging, de veenweideproblematiek en bodemuitputting.

Op dit moment ligt een wijziging van de Wnb voor, waarbij onderkenning van bovengenoemde verbreding van het natuurbeleid en de vervlechting met andere ruimtelijke opgaven van groot belang is. Nu lopende en toekomstige wetswijzigingen en een volgende algemene maatregel van bestuur (amvb) bieden kansen om het natuurbeleid te bezien vanuit een integraler perspectief op natuur in relatie tot andere ruimtelijke vraagstukken, een perspectief dat qua ambitie verder gaat dan biodiversiteit behouden of herstellen en ook natuurverbetering en de toekomst van de landbouw omvat. Die verbreding, die ook zichtbaar is in provinciaal beleid, zal zowel de positie van de minister als systeemverantwoordelijke, als de positie van de Tweede Kamer als controleur meer markeren en verbeteren (zie ook aanbeveling A hierover).

Uit deze zeer beknopte analyse volgen twee samenhangende problemen met betrekking tot de systeemverantwoordelijkheid:

- 1) De minister van LNV moet borg staan voor het natuurbeleid in brede zin, maar beschikt in de praktijk niet over toereikende instrumenten om een systeembrede impasse zoals de stikstofcrisis te doorbreken.
- 2) De minister van LNV moet toezien op de uitvoering van het Europese en nationale beleidsdoelen ten aanzien van natuur, maar beschikt in de praktijk niet over toereikende instrumenten om op te treden als een afzonderlijke provincie onvoldoende voortgang boekt.

3. Handelingsperspectief: Naar een krachtiger instrumentarium

² Zie Van den Berg, C.F. en R. Fraanje (2020) Ruimte in regels. Interbestuurlijke knelpunten en oplossingen voor het sociaal en ruimtelijk domein, In: *Essaybundel Ruimte in Regels*. Den Haag: Ministerie van BZK.

A. Versterk de positie van de minister van LNV voor het vervullen van een rol als verantwoordelijke in een natuur-gerelateerde crisis.

In tijden van een crisis of nationale beleidsimpasse blijkt dat een voornamelijk decentraal vormgegeven structuur van het natuurbeleid niet volstaat. Hier is sturing door het Rijk, op basis van landsbrede afwegingen en nationale belangen nodig. Hierboven gaven we aan dat na de stikstofcrisis *andere crises* in het ruimtelijk en natuurdomein kunnen, en waarschijnlijk zullen optreden. In 2020 hebben het gezondheidszorg-, het veiligheids- en het belastingdomein ervaring opgedaan met maatschappelijke en beleids crises die andere en minder voorspelbare verschijningsvormen kennen dan jaren terug. De recente evaluatie van de veiligheidsregio's leert dat Nederland in meerdere opzichten niet klaar is voor omgaan met grote crises.³ In de Covid-19 pandemie bleek dat de systeemverantwoordelijke ministers niet over het (geschikte) wettelijk handelingsinstrumentarium beschikte, waardoor ingrijpen door de minister met legitimatie van de Tweede Kamer politiek en inhoudelijk problematisch was. De totstandkoming van een wettelijke crisisvoorziening bleek in de eerste zes maanden van de corona-crisis tijdrovend, en juridisch en maatschappelijk complex te zijn. De toeslagenaffaire laat menigeen verbijsterd achter over het niet-tijdig ingrijpen op topambtelijk en bestuurlijk niveau. Uitwisseling van standpunten, attendering en overleg tussen actoren volstaat niet.

De systeemverantwoordelijke, de wetgever en controleur lopen bij crises regelmatig achter de feiten aan. Voorkomen moet worden dat bij een *volgende* natuur-gerelateerde crisis de minister van LNV met lege handen staat, en daarmee ook de Tweede Kamer. **Daartoe is een sterkere positie van de minister van LNV gewenst dan aangegeven is in de actuele Wnb.** Specialistisch juridisch advies is nodig om te bezien welke wettelijke voorziening hiervoor mogelijk en passend is. De variant om de provinciale verantwoordelijkheid in de gewijzigde Wnb te blijven erkennen maar opschaling in verantwoordelijkheid, taken en bevoegdheden naar de minister mogelijk te maken kan daarbij meegenomen worden.

B. Versterk de positie van de minister met een o.a. aanwijzingsbevoegdheid en de instelling van een nationale Natuurinspectie.

De Tweede Kamer behoort de voortgang in beoogde landelijke resultaten van het natuurbeleid te controleren. Het ziet ernaar uit dat de wijziging van de Wnb de taken van de decentrale bestuursorganen in het natuurbeleid niet zal wijzigen, maar het is de vraag of de uitwerking van de structurele aanpak met lokale of regionale bron- en natuurmaatregelen landelijk gezien voldoende is om landelijke doelstellingen in een bepaald jaar te halen (denk bijvoorbeeld aan de beoogde stikstofreductie). Nu al zijn er tussen provincies aanzienlijke verschillen in doelrealisatie van het natuurbeleid zichtbaar. De minister dient daarom instrumenten te hebben om (mede gebaseerd op monitoring) de voortgang van het natuurbeleid landelijk te bevorderen of af te dwingen. Daartoe valt te leren, onder meer van de ruimtelijke ordening uit de periode 1975-2005 of de Deltawet grote rivieren. Relevante voorbeelden van effectieve instrumenten uit het toenmalig ruimtelijk domein zijn: een nationaal normatief kader; een aanwijzingsbevoegdheid; locatiesubsidies voor grote bouwgebieden; een inspectie ruimtelijke ordening voor verticale coördinatie tussen Rijk en provincies. De minister van LNV kan haar positie versterken door een combinatie van dergelijke economische, communicatieve en juridische sturing. Denk aan sturing met een aanwijzingsbevoegdheid achter de hand, positieve financiële incentives en een inspectie voor communicatie en toezicht. LNV kan ook expertise beschikbaar stellen om voortgang in stikstofreductie te bevorderen naast wat het RIVM al doet. Benchmarking kan wellicht leiden tot uitwisseling van goede praktijken tussen bepaalde gebieden.

C. Laat de minister van LNV jaarlijks rapport uitbrengen over de kwaliteit van het provinciaal natuurbeleid in brede zin.

³ Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's (2020) *Evaluatie Wet veiligheidsregio's: naar toekomstbestendige crisisbeheersing en Brandweerzorg*

De MvT bij het wetsontwerp tot wijziging van de Wnb stelt dat provincies beheerplannen vaststellen met daarin verwerking van gebiedsgebonden maatregelen (o.a. ten aanzien van uitkoop van piekbelasters en andere belasters nabij Natura 2000-gebieden). Alléén het zicht hebben op de vaststelling van deze gebiedsgerichte plannen door provincies geeft de minister weinig houvast. Dus moet ook periodiek duidelijk worden hoe doelrealisatie van deze gebiedsgerichte plannen in en rondom de vele tientallen Natura 2000-gebieden vordert. Monitoring is voorzien. Maar hieruit volgt dan ook welke maatregelen van de minister en/of provincies nodig en mogelijk zijn om de doelrealisatie te bevorderen. Deze taak van de minister kan geregeld worden per (voorzien) amvb.

D. Verbreed de scope van de Vaste Commissie LNV in lijn met de verbreding van het natuurbeleid.

De hierboven besproken verbreding van het natuurbeleid dient weerspiegeld te worden in de reikwijdte van de controlerende rol van de VC LNV. Zo leggen documenten als de Balans voor de Leefomgeving, de Monitor Ruimte en Infrastructuur en de Monitor Brede Welvaart een link tussen natuur en onderwerpen als transities in de landbouw en in relatie tot klimaat, energie en leefbaarheid, maar benut de VC LNV deze tot op heden niet in zijn controlerende rol. Terwijl landbouw en natuur toch tot het ressort van LNV behoren. De rapportage van de minister over de effectiviteit van het geheel aan gebiedsgebonden maatregelen per natuurgebied en per provincie, de stand van de uitkoop en innovaties (zie C) kan niet alleen een opstap zijn naar reflectie op stikstofreductie, maar ook om te zien hoe natuurinclusieve landbouw zich ontwikkelt en wat nog aan impulsen nodig is. Dit onderwerp kan aan de orde komen bij bezinning op de komende (voorzien) amvb bij de Wnb.

Systemverantwoordelijkheid voor natuurbeleid

Prof.dr. C.F. (Caspar) van den Berg en prof.dr. A.F.A. (Arno) Korsten

Versie 11 december 2020

1. Vraagstelling en opdrachtgever

Het natuurbeleid is een beleid dat vorm krijgt *in een stelsel* van overheden en andere organisaties. Het stelsel kent posities en rollen op allerlei overheidsniveaus. Het stelsel is in de kern in 2011-2013 gedecentraliseerd. De Wet natuurbescherming (Wnb) uit 2015, die in 2017 inging, bevestigde die decentralisatie. De minister van LNV is *systemverantwoordelijk* terwijl het provinciebestuur nationale wetgeving en nationaal beleid uitvoert en daarnaast eigen beleid formuleert. Dat betekent dat de minister van LNV in de gaten houdt of *'de boel draait'*. De wetgever is recent onder invloed van de stikstofcrisis met een voorstel tot wijziging van de Wnb gekomen. Die wetwijziging vergt een amvb, een programma op rijksniveau om de stikstofreductie naderbij te brengen en een regionale sturings-, monitoring- en bijsturingssystematiek. De wetwijziging leidt tot monitoring van stikstofdepositie en reductie in en nabij Natura 2000-gebieden, die bedoeld is om behulpzaam te zijn voor beleidsbestendiging of -aanpassing. Is de positie van de minister toch niet te mager, ook na de stikstofcrisis? Komt de systemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid uit de verf na de stikstofcrisis waardoor de minister van LNV en Tweede Kamer voldoende greep hebben op de uitwerking van het totale natuurbeleid? Is de positie van de minister wellicht te mager als zich *andere* natuur gerelateerde crises aandienen dan de stikstofcrisis? Denk bij voorbeeld aan enorme droogte en grondwaterdaling of een enorme overstroming of aan een echec van de kringlooplandbouw. Dat is hier aan de orde.

Deze beschouwing verkent vanuit het systemverantwoordelijk perspectief welke mogelijkheden en instrumenten de wetgever en Tweede Kamer (TK) kan inzetten om voldoende grip op de ontwikkelingen in het natuurbeleid te houden dan wel te verkrijgen. Opdrachtgever was de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Tweede Kamer (VC LNV). Daarom concentreren we ons hier op de TK. De analyse is begin december 2020 afgerond.

In deze tekst geven we eerst een beknopte beschrijving van hoe de verantwoordelijkheden inzake natuurbeleid nu georganiseerd zijn. Dat levert al enkele voor de Tweede Kamer relevante bevindingen op. Daarna volgt een synopsis van de bestaande kennis over systemverantwoordelijkheid zoals we die kennen op beleidsterreinen die veel werken met zbo's (horizontale/functionele decentralisatie) en op beleidsterreinen waar taken naar provincies en gemeenten zijn overgedragen (verticale decentralisatie). Valt daarvan nog iets te leren? Tenslotte geven we een duiding ten aanzien van wat dit betekent voor de rol die in de huidige situatie van de minister van LNV verwacht mag worden, en ten aanzien waarvan de Tweede Kamer haar controlerende rol kan uitoefenen.

2. De bestuurlijke verhoudingen in het natuurbeleid

In deze paragraaf volgt een korte introductie op natuurbeleid. Deze inleiding strekt ertoe om aan de lezer te leiden naar systemverantwoordelijkheid als concept in relatie tot natuurbeleid.

Het Nederlandse beleidsveld op het gebied van de natuur is geen zaak van slechts één overheid die alle doorzettingsmacht heeft. Het veld is een schoolvoorbeeld van *multi-level governance* (MLG) in de context van *beleidsnetwerken*. Men kan daarom ook spreken van *polycentrisch bestuur*, dus van *veelkernig bestuur*. Veel actoren hebben een positie en rol en zijn afhankelijk van elkaar. Ze hebben elkaar nodig. Dat wordt toegelicht.

Europees kader

Het kader voor het nationale en provinciale natuurbeleid is in de loop der jaren een internationaal kader geworden. Richtlijnen van de EU zijn leidend. De op bescherming gerichte Vogelrichtlijn is van 1979 en de Habitatrichtlijn dateert van 1992 terwijl vooral in de periode 2008-2010 veel waardevolle natuurgebieden binnen EU-lidstaten de beschermde status van Natura 2000-gebied kregen. In deze gebieden gelden doelstellingen gericht op instandhouding van (beschermde) planten, dieren en habitats. Nederland kent 162 Natura 2000-gebieden, die gespreid liggen over provincies. In heel Europa gaat het in totaal om enkele duizenden van deze gebieden.

Regering implementeert, provincies centraal

In elke lidstaat is de nationale regering verantwoordelijk voor de implementatie van EU-richtlijnen die gaan over biodiversiteit. De regering ontwerpt natuurwetgeving en verder beleid en regelt de uitvoering van dit beleid. De verdere invulling en feitelijke uitvoering van het natuurbeleid is aan de provinciebesturen zij het dat de uitvoering van enkele provinciegrensoverschrijdende gebieden met werelderfgoedstatus bij de nationale overheid ligt. Sinds de decentralisatie van het natuurbeleid in 2011 en later naar provinciebesturen, zijn provincies heel belangrijk in dit natuurbeleid. De natuurbescherming ligt feitelijk bij nog veel meer van elkaar afhankelijke actoren, zoals Staatsbosbeheer. Dit zelfstandig bestuursorgaan op rijksniveau is eigenaar en of medebeheerder van maar liefst 128 van de ruim 162 Natura 2000-gebieden in Nederland. Verder spelen een rol: Natuurmonumenten, een planbureau, onderzoeksbureaus, waterschappen, gemeenten en vele andere verenigingen, stichtingen, grondeigenaren, beheerders, recreanten en particulieren in tal van rollen. Zodoende is de verantwoordelijkheid voor natuurbescherming in Nederland *verdeeld* en *verspreid* over talrijke spelers (actoren). Daarom is het begrip *beleidsnetwerk* relevant.

Beleidsnetwerk

Kenmerkend voor een *beleidsnetwerk* is dat er meestal complexe opgaven aan de orde zijn en geen enkele actor *alle* doorzettingsmacht alleen bezit om ze aan te pakken. Geen actor bezit alle verantwoordelijkheid en heeft alle taken, bevoegdheden en middelen in handen om beleid te maken, uit te voeren, te evalueren, aan te passen, te vernieuwen of te stoppen. Steeds zijn meerdere actoren, waaronder uiteraard overheden, *tot elkaar veroordeeld*. Ze hebben elkaar nodig om verder te komen. Zo maken beheerders als Staatsbosbeheer een beheerplan van een natuurgebied, maar het provinciebestuur stelt deze plannen vast en beheerders voeren ze weer uit, alleen of met anderen. Deze actoren hebben elkaar niet alleen nodig vanwege de verdeling van taken en bevoegdheden, maar meestal ook omdat de relevante kennis gespreid is. De vraagstukken waarvoor de actoren zich gesteld zien, zijn omgeven met onzekerheid en oplossingen zijn niet gebeiteld in de eeuwigheid. Het zijn slechts tijdelijke arrangementen waarvoor draagvlak bestaat. Desondanks, er zijn ook in een natuurnetwerk altijd wel enkele *centrale 'dragende' actoren* met een expliciet in wetten

genoemde taak. Die actoren zijn: de Europese Unie en Commissie, de nationale regering, de provinciebesturen en de bezitters van grond. Zij zijn spil in de netwerken, maar met een onderscheiden positie en rol (zie ook Cörvers, 2001; Cörvers, Glasbergen en Korsten, 2003).

Decentralisatie

Met het *decentraliseren* van het natuurbeleid rond 2011 hebben de regering en het parlement ervoor gekozen om niet alleen de minister, maar ook de Tweede Kamer en Provinciale Staten ten aanzien van het natuurbeleid anders te positioneren. Dat heeft als voordeel dat de rijksoverheid niet een beheerplan van elk van de 162 beschermde Natura 2000-gebieden en andere natuurgebieden moet beoordelen en vaststellen. Daar staat ook iets tegenover. Het gedecentraliseerde stelsel maakt het voor de Tweede Kamer moeilijker grip te houden op de voortgang van het nationale natuurbeleid terwijl het provinciaal bestuur meer grip kreeg op het provinciaal beleid.

Loslaten en toch verantwoordelijk blijven

Met de aanvaarding van afspraken - over decentralisatie van taken en bevoegdheden en over de middelenverdeling - tussen het kabinet en provincies in 2011 en de uitwerking in de Wet natuurbescherming in 2015 koos de verantwoordelijke minister en het parlement zelf voor 'meer loslaten'. Daarna lag het minder in de rede dat Kamerleden zich nog zouden inlaten met het beheer in specifieke natuurgebieden en omgevingsgerichte maatregelen omdat dit een taak is van provinciebesturen. Maar regering en parlement hebben nog steeds een verantwoordelijkheid over het geheel.

- Nationaal speelt onder meer het uitzetten van de nationale koers op natuurgebied, onder invloed van EU-richtlijnen en provinciale beleidsrealisaties.
- Het integraal afwegen van de verhouding tussen natuurbeleid, nationaal landbouwbeleid en voedselkwaliteit, en klimaatadaptatie en energietransitie vraagt ook nationale bezinning en beleid, zoals de *Balans van de leefomgeving 2020* duidelijk maakt.
- Het treffen van beheermaatregelen voor en uitvoeren van natuurbehoud bij grote natuurgebieden als de Waddenzee is een zaak van de rijksoverheid.
- Dan is er ook nog het relatiemanagement met het op afstand van het kerndepartement staande zbo, Staatsbosbeheer.
- Te wijzen is voorts op het organiseren van monitoring van de staat van de biodiversiteit en het zich verantwoorden hierover naar de Tweede Kamer en in Europees verband.
- En de minister onderhoudt een relatie met het Planbureau over de Leefomgeving over het organiseren van evaluaties van natuurbeleid.

Het is uiteraard ook mogelijk om over de afzonderlijke provincies heen gezien, de pakweg 162 beheerplannen tegen het licht te houden, te vergelijken ('benchmarking') en de plannen bij voorbeeld te bezien op bijzondere aspecten zoals innovatie in de relatie natuur-landbouw en het beheer (zie aanbeveling 3C en 3D). In de hele literatuur vernemen we daarover echter niets. Hier blijft dus een kans liggen. Dit is direct al een suggestie voor de Tweede Kamer als deze meer grip wil krijgen op beleid. De relevantie van de beheerplannen zal verderop nog meer naar voren komen als in de toekomst in de beheerplannen-nieuwe stijl ook bronmaatregelen en andere natuurmaatregelen opgenomen worden (conform de gewijzigde Wet natuurbescherming, zie de Memorie van toelichting).

Systeemverantwoordelijkheid

Dat wil niet zeggen dat het na decentralisatie zo moet blijven, zoals het is en gaat. Omstandigheden zoals een stikstofcrisis kunnen tot een verandering nopen zoals tot een *verdergaande decentralisatie* of een *recentralisatie*. Daarmee komt dan als vanzelf de *systeemverantwoordelijke* in beeld. Het is meestal een bepaald overheidsbestuur dat systeemverantwoordelijk is, maar welk? *Een beleidsnetwerk is nooit als geheel systeemverantwoordelijk.*

Een systeemverantwoordelijke overheid heeft een metapositie, een soort verantwoordelijkheid om een blik vanuit een positie in een helicopter te kiezen. Zij heeft de verantwoordelijkheid voor *bezinning* op het totale beleidssysteem, in dit geval door de vraag op te werpen of de 'natuurbeleidssector' - qua kwaliteit en gebruik van taken, bevoegdheden, middelen - optimaal functioneert en of systeemoptimalisatie en andere correcties nodig zijn. De systeemverantwoordelijke gebruikt daarvoor in de politieke democratie criteria, zoals de aanwezigheid van voldoende '*checks & balances*' in een sector, netwerkconstitutie en netwerkproductiviteit, en lerend vermogen in het netwerk.

Verdeling van verantwoordelijkheden nader bezien

De verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden op het gebied van natuur is vastgelegd in de *Wet natuurbescherming* (Wnb). De financiële middelen lopen hoofdzakelijk via de *Financiële Verhoudingswet* (Provinciefonds). Staatsbosbeheer heeft een relatie met LNV en verwerft ook zelf middelen.

De bedoeling van de Wnb uit 2015, die begin 2017 in werking trad, is om veel verantwoordelijkheden op het gebied van natuur bij de provincies neer te leggen, tenzij dit niet mogelijk is. De provinciale overheden zijn grotendeels verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wnb. Zo stellen ze beheerplannen ten aanzien van beschermde gebieden vast. En de provinciebesturen hebben grote zeggenschap over de inhoud van het natuurbeleid binnen hun grondgebied. In de uitvoering blijft ook het op nationaal niveau functionerende zelfstandig bestuursorgaan (zbo) Staatsbosbeheer een krachtig actor in de natuurbescherming.

Als lidstaat van de Europese Unie is Nederland gehouden aan Europese verdragen en richtlijnen op het gebied van natuur (bijvoorbeeld *de Vogelrichtlijn* en *de Habitatrichtlijn*). De minister van LNV is verantwoordelijk voor het voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit verdragen en richtlijnen, met name in de aangewezen Natura 2000-gebieden (ook N 2000 genoemd). Wat EU wet- en regelgeving betreft, heeft de minister dus niet alleen een *systeemverantwoordelijkheid*, maar ook een *resultaatverantwoordelijkheid*. De minister van LNV zet dus een koers uit door middel van een strategisch document. De centrale rol in de beleidsverantwoording door middel van monitoring naar de Europese Commissie, nationale voortgangsverslaggeving en evaluatie van natuurbeleid op rijks- en provinciaal niveau sluit daarop aan.

De provinciebesturen zijn verantwoordelijk voor onder andere bijdragen aan de centrale landelijke informatievoorziening (monitoring van de staat van de biodiversiteit), de vaststelling van beheerplannen voor natuurgebieden, het toezicht en de handhaving van de wet. De minister is verantwoordelijk voor bepaalde provinciegrenzen overschrijdende relevante natuurbescherming en zaken van nationaal belang (bijvoorbeeld hoofdwegen, waterkeringen, de natuur in het Waddenzeegebied, etc.).

Dient zich hier nog iets nieuws aan? Verderop komt de wijziging van de Wnb aan de orde. De wetswijziging impliceert beheerplannen-nieuwe stijl (per Natura 2000-gebied), waarin ook de gebiedsgerichte maatregelen tot stikstofreductie in voor stikstof gevoelige habitats opgenomen worden. De monitoring zal bijgevolg naar verwachting ook uitgebreider worden. Duidelijk moet worden wat aan stikstofreductie plaats vond of gaat plaatsvinden. Hierdoor zullen overeenkomsten en verschillen tussen natuurgebieden blijken en tussen provincies. De verschillen in reductieresultaat tussen provincies zullen de aandacht krijgen op rijksniveau en voor de Tweede Kamer relevant worden om te zien of de landelijk norm in de stikstofreductie gehaald wordt. Wordt die niet gehaald dan zal een roep ontstaan om beleidsmatig handelen (zie aanbeveling 3C).

Als de wijziging van de Wnb een feit is zal de monitoring toenemen, per natuurgebied specificatie van maatregelen plaatsvinden en het effect van maatregelen tot stikstofreductie duidelijk worden.

Gezamenlijkheid

Vanwege deze complementaire verbinding tussen Rijk en provincies treden deze actoren na de decentralisatie veelal *gezamenlijk* op bij het uitzetten van de nationale koers op natuurgebied. De minister van LNV kent, ook uit het perspectief van systeemverantwoordelijkheid, betekenis toe aan samenwerking en draagvlak binnen de sector van de natuurbescherming. Zoals gesteld, de wederzijdse afhankelijkheid brengt de noodzaak van *verticale samenwerking* met zich mee. En de minister van LNV zorgt op nationaal niveau voor *horizontale afstemming* van natuurbeleid met de ingezette koers op het vlak van kringlooplandbouw. De afstemming met klimaatadaptatie en energietransitie zal met de minister van EZ moeten geschieden in het systeem van 'van onderraad tot ministerraad'.

Rapportages over natuur

De minister legt verantwoording af over de uitvoering van het natuurbeleid. Het volgende overzicht is op ons verzoek door de griffie van de VC LNV opgesteld. De rapportages zijn gegroepeerd naar thema. Het gaat om betrekkelijke recente documenten. In dit overzicht zijn de monitors nog niet meegenomen die het gevolg zijn van de verwachte wijziging van de Wnb. Die monitors komen verderop aan bod.

- Rapportage inzake de Conventie inzake biologische diversiteit (CBD)

De *Zesde Nationale Rapportage Verdrag voor het behoud van de Biologische Diversiteit* ontving de Kamer op 19 juli 2019. Deze is geagendeerd voor het algemeen overleg Natuur op 12 september 2019.

- Rapportage in het kader van de Vogelrichtlijn (Richtlijn 2009/147/EG) en Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)

De meest recente *Zesjaarlijkse nationale rapportage Vogel- en Habitatrichtlijn* ontving de Kamer op 17 december 2019. Deze rapportage bestaat uit verschillende online databases. In de aanbiedingsbrief schrijft de minister hierover: 'De rapportages zijn in een verplicht EU-format geüpload en daardoor vrij technisch van aard en minder goed toegankelijk. Ik zal om die reden begin volgend jaar een brochure met een duiding van de uitkomsten met uw Kamer delen.' Deze door de WUR verzorgde *brochure* ontving de Kamer op 25 mei 2020.

Zowel de rapportage als de brochure zijn geagendeerd voor het algemeen overleg Natuur op 22 juni 2020.

- Voortgangsrapportage Natuur en Nederland Natuurpositief

De *Voortgangsrapportage Natuur over 2018* ontving de Kamer op 2 oktober 2019. De rapportage over 2019 wordt in 2020 verwacht. Samen met de voortgangsrapportage over 2018 stuurde de minister het in overleg met de provincies opgestelde ambitiedocument *Nederland Natuurpositief*. De rapportage en het ambitiedocument zijn geagendeerd voor het algemeen overleg Natuur op 22 juni 2020.

- Lerende evaluatie Natuurpact

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bood de studie *‘Lerende evaluatie van het natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij’* op 24 juni 2020 aan.

- Natuurverkenning

Het PBL bood de *‘Referentiescenario’s Natuur, Tussenrapportage Natuurverkenning 2050’* op 9 september 2020 aan de Tweede Kamer aan. De tussenrapportage is geagendeerd voor het algemeen overleg Natuur op 13 januari 2021.

- Balans voor de Leefomgeving 2020

De *Balans voor de Leefomgeving 2020* gaat in op natuurbeleid en landbouwbeleid maar is niet behandeld in de VC LNV. De *Balans voor de Leefomgeving 2020*, de *Monitor Ruimte en Infrastructuur* en de *Monitor Brede Welvaart* hebben gezamenlijk een brede focus en zijn daarom niet door de commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit behandeld maar door respectievelijk de commissie voor Infrastructuur en Waterstaat en de commissie voor Economische Zaken en Klimaat.

- Brief van Interprovinciaal Overleg

In het algemeen overleg van de VC LNV is in juni 2020 gesproken over een brief die het IPO aan de commissie had gestuurd met de volgende kernboodschap: ‘Daarom moet er nog een schepje bovenop om de natuur goed te beschermen. We willen gezamenlijk werken aan een natuurinclusieve samenleving. Met Nederland Natuurpositief hebben we vorig jaar herfst al aangegeven dat er meer nodig is om de kwaliteit van de natuur te verbeteren. De minister wilde in het algemeen overleg geen inhoudelijke reactie geven op deze brief (zie pagina 37-38 van het verslag). Uiteindelijk heeft zij op verzoek van de commissie hier naderhand wel een korte *schriftelijke reactie* op gestuurd.

- Monitoring als gevolg van het *Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering*

Met het wetsvoorstel wordt een uitgebreid monitoringsstelsel voor het door de minister en de provincies vast te stellen ‘programma stikstofreductie en natuurverbetering’ geïntroduceerd. Hierop is een uitgebreide toelichting te vinden in paragraaf 7 van de *Memorie van toelichting* (‘Monitorings- en bijsturingssystematiek’, p. 37 e.v.). Verderop wordt nader ingegaan op dit voorstel.

Daarnaast heeft de commissie recentelijk twee verzoeken aan de minister gedaan met betrekking tot de rapportages over het natuurbeleid.

1. Het jaarlijkse ontvangen van een *beknopte voortgangsrapportage Natuur*, waarin op vier indicatoren gerapporteerd wordt over het natuurbeleid. De bedoeling is dat dit een soort 'management samenvatting' wordt van de verschillende rapportages die de Kamer nu al ontvangt, zodat voor Kamerleden sneller inzichtelijk is hoe de voortgang op deze specifieke indicatoren verloopt. Het gaat daarbij dus niet zozeer om het leveren van nieuwe informatie maar meer om het anders presenteren van bestaande informatie. Dit verzoek zal worden vormgegeven als een soort oplegger bij de Voortgangsrapportage Natuur (met ingang van 2021).

2. Het ontvangen van *geüniformeerde voortgangsinformatie van de verschillende provincies*. Aan dit verzoek kan niet voldaan worden, omdat de provincies niet op uniforme wijze rapporteren aan het ministerie van LNV. Dat laatste is opvallend, omdat er in het verleden wel vragen zijn gesteld over de wijze waarop de minister wordt geïnformeerd door de provincies.

Onbekend is of de VC LNV interesse heeft gehad in de recentste 'State of Nature' die de Europese Commissie in 2020 heeft uitgebracht en die informatie bevat over de staat van de biodiversiteit in alle lidstaten.

Sturen

De minister kan uiteraard op allerlei manieren sturen. Dat wordt aangegeven in de Wet natuurbescherming en recent in het *Wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering*. De behandeling van de genoemde documenten van planbureaus, universiteiten en interprovinciaal overleg kunnen door de behandeling in de vaste commissie voor LNV opstap zijn tot bezinning, gesprek, toezeggingen en moties.

Stikstofdossier: SAS

De stikstofproblematiek kent een lange aanloop. We pakken de thematiek op bij het SAS. Op 25 november 2019 zond de regering de '*Spoedwet aanpak stikstof*' (SAS) naar de Tweede Kamer. Op 17 december 2019 nam de Eerste Kamer de SAS aan. Beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2020. Hieruit blijkt duidelijk dat het SOS is voor de SAS, zo stelde men in juridische kringen. Wat bracht die SAS zoal? Een van de wijzigingen in de Wnb betreft het zogeheten *stikstofregistratiesysteem*. De Wnb krijgt er in deze wet een nieuw artikel 5.5a bij. Dat artikel voorziet erin dat projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000 - gebieden toch toestemming krijgen als zij stikstofdepositieruimte hebben gekregen. Alleen de minister kan een dergelijke regeling in het leven roepen.

PAS en Adviescollege

Twee feiten zijn als aanvulling vermeldenswaard.

Feit 1: De *Programmatische Aanpak Stikstof* (PAS) vormde het centrale instrument om de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden aan te pakken. Een uitspraak van de Raad van State op 29 mei 2019 maakte evenwel duidelijk dat de PAS niet meer als toestemmingsbasis voor activiteiten mag worden gebruikt. Wat te doen? Nieuwe wetgeving.

Feit 2: De door de regering ingestelde commissie - Remkes kwam op 8 juni 2020 met het rapport '*Niet alles kan overal*'. Wat te doen? Nieuwe wetgeving.

Het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering

De regering heeft daarop in 2020 een wijzigingsvoorstel ingediend ‘*Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurbescherming)*’ (35600) en de leden van de Tweede Kamer Klaver en Bromet hebben een initiatiefvoorstel ‘*Wet duurzame aanpak stikstof*’ opgesteld. Het voorstel om te komen tot een wetswijziging in de vorm van voorstel nr. 35600 is een reactie op de rapporten van de commissie - Remkes die kwam met het rapport ‘*Niet alles kan overal*’.

Wat houdt het voorstel van wet tot wijziging van de Wnb (35600) in volgens de memorie van toelichting (MvT)? Nederland heeft al enkele tientallen jaren een hoge stikstofbelasting van natuur, waaronder een belasting van een groot aantal Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitats. Een teveel aan stikstof (ammoniak en stikstofoxiden) heeft negatieve effecten op de kwaliteit van de natuur en als gevolg daarvan op de biodiversiteit. Daarom is een *structurele aanpak* van de stikstofproblematiek nodig. Het kabinet heeft in december 2019 aangekondigd met een aanpak te komen gericht op herstel en versterking van de natuur en terugdringing van de stikstofuitstoot. En ze heeft het rapport van het Adviescollege Stikstofproblematiek (Remkes c.s.) meegenomen. De kern van het wetsvoorstel⁴ luidt volgens de MvT als volgt.

- Het kabinet staat voor een *grote opgave* om de uitstoot van stikstof structureel te reduceren en de natuur te herstellen en verbeteren. Het beleid wordt een zaak van *lange adem*.
- De minister van LNV wordt *primair inhoudelijk verantwoordelijk* voor de totstandkoming en vaststelling van *het programma stikstofreductie en natuurverbetering*. Dat wordt expliciet uitgesproken.
- De minister spreekt *niet* over een verantwoordelijkheid voor uitvoering. Daarvoor *blijven* provincies bij het gros van Natura 2000-gebieden verantwoordelijk voor het beheer. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening en de inrichting van de leefomgeving (MvT, 2020, 23). De decentrale verhoudingen blijven dus. Pas ook op wat de memorie verder stelt. ‘*Het programma heeft geen rechtstreekse doorwerking*’. En: ‘*Het wetsvoorstel wijzigt niets ten aanzien van de bestaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden*’ (MvT, 2020, 23).
- De provinciebesturen en gemeentebesturen moeten als bevoegd gezag *blijven doen* waartoe ze wettelijk al geroepen waren en zijn. De minister stelt dat de bevoegde gezagen daarom bij de in het kader van het reductieprogramma te nemen maatregelen betrokken worden.
- Provincies blijven *gebiedsregisseur* (MvT, 2020, 24). Zij ‘krijgen budget vanuit het Rijk om lokaal piekbelasters rondom Natura 2000-gebieden op te kopen’, staat er letterlijk (MvT, 2020, 28). En ze kunnen gericht werken aan natuurverbetering en nieuwe vormen van landbouw faciliteren (beschikbaar €350 miljoen euro). Daarmee komt een brede opvatting over natuur in beeld.
- In de wet wordt een *resultaatverplichtende omgevingswaarde* opgenomen voor het verminderen van de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats in N 2000-gebieden.
- Er is een *programma* nodig voor stikstofreductie en natuurverbetering met *bron- en natuurmaatregelen* om te voldoen aan omgevingswaarden en om instandhoudingsdoelstellingen in de N2000-gebieden te verwezenlijken. Er is een

⁴ Vergaderjaar 2020-2021, 35600, Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering).

- directe wisselwerking tussen het programma en de beheerplannen (die de provincie goedkeurt). In het programma is voorzien in inspanningsverplichtende tussendoelen.
- Er vindt *periodieke monitoring* plaats en bijsturing van de maatregelen en van het programma in zijn integraliteit en rapportage daarover.
 - Monitoring is essentieel. Zonder monitoring kan niet getoetst worden of de omgevingswaarde zal worden bereikt en in hoeverre het programma met bron- en natuurmaatregelen daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van de omgevingswaarde en aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstof gevoelige habitats. De noodzakelijke monitoring moet ook duidelijk maken of de landelijke doelstellingen een gunstige staat van de instandhouding van natuurwaarden naderbij brengt (p. 37).
 - Geen monitoring zonder bijsturingssystemen. Er komt een *bijsturingssystematiek* opdat tijdig ingegrepen kan worden als bron- of natuurmaatregelen daartoe nopen, bij voorbeeld omdat ze niet het gewenste effect hebben op het bereiken van de omgevingswaarde en de stikstofdispositievermindering achterblijft of een disproportionele inspanning vergt.
 - De monitoring is als volgt. Nederland telt 162 Natura 2000-gebieden. Niet elk gebied zal wellicht aan de monitor gelegd worden, maar de meeste wel. In totaal 129 N 2000-gebieden zijn stikstofgevoelig, aldus LNV (zie MvT). Onder het PAS waren er 118 stikstofgevoelige N2000-gebieden met een overbelasting. In 2018 was er op ongeveer 4 op de 5 hectares met voor stikstof gevoelige natuur sprake van een overschrijding van de zogenaamde kritische depositiewaarde, waardoor ‘het risico bestaat dat de kwaliteit van de habitats wordt aangetast’ (MvT, 2020, 6). Laten we uitgaan van het getal 118 gevoelige N2000-gebieden. Wie de memorie van toelichting overziet, kan vooral onder de indruk raken van *al de monitors* van de N2000-gebieden en de *dashboardsturing*. Per N 2000-gebied wordt de stikstofdepositie *jaarlijks* gemonitord (resultaat: 118 monitors per jaar) en de voortgang van maatregelen wordt per N2000-gebied *tweejaarlijks* gemonitord (weer 118 monitors). De ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats wordt per N2000-gebied *zesjaarlijks* gemonitord in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden (opnieuw 118 monitors).
 - Naast de periodieke monitoring en bijsturing zal er *continu* aandacht zijn voor de implementatie en uitvoering van de maatregelen uit het programma (maatregelen voor elk van de 118 gebieden). Zo kan in een vroeg stadium worden bijgestuurd als zich *onvoorziene omstandigheden* voordoen die van directe invloed zijn op het beoogde effect van het maatregelenpakket en daarmee de structurele aanpak, aldus de MvT.
 - De minister werkt niet alleen of misschien wel helemaal niet met generieke maatregelen. Bij de keuze voor maatregelen in Natura 2000-gebieden zal sprake zijn van specifieke gebiedgebonden maatregelen op bronniveau en in relatie tot piekbelasters die hun neerslag krijgen in *gebiedsgebonden beheerplannen* (aldus de MvT, 2020, 11, 13, 22). Een beheerplan wordt volgens de reguliere cyclus eens per zes jaar geactualiseerd. Dat zal nu ongetwijfeld eerder geschieden.
 - Er zal een *partiële vrijstelling* zijn van de N2000-vergunningplicht wat betreft gevolgen van de stikstofdepositie door activiteiten van de bouwsector.
 - De *optiek is natuurbreed*. De MvT stelt: om optimaal effect te hebben zullen de maatregelen in samenhang moeten zijn tot de nationale omgevingsvisie, het klimaatakkoord, de klimaatadaptatie, de kaderrichtlijn water, de bodemdaling en de veenweideproblematiek, duurzame mobiliteit, kringlooplandbouw, circulaire economie,

doelstellingen op het vlak van schone lucht. Waarom? In elk geval omdat niet alleen stikstof een schadelijk effect heeft op natuur maar ook geluid en andere verstoring, alsmede de droogte, de grondwaterstand, branden, de aanwezigheid van andere stoffen in de bodem dan stikstof.

- De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn stellen geen specifieke regels voor de toegestane mate van stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitats (MvT, 2020, 8).
- Tal van actoren worden bij de uitwerking van maatregelen betrokken. De minister stelt dat betrokkenheid nodig is van verschillende bestuursorganen met verschillende verantwoordelijkheden en taken (MvT, 2020, 11)
- Er bestaan nationale aanwijzingsbesluiten van elk van de N2000-gebieden waarin de instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd, gericht op behoud-, verbeter- of uitbreidingsdoelstellingen. Er geldt altijd een minimum aan behouddoelstelling.
- Door de wijziging van de Wnb zal er meer ruimte zijn voor economische en maatschappelijke activiteiten op het vlak van woningbouw, landbouw, infrastructuur, industrie, defensie, waterveiligheid en energietransitie.
- De wetswijziging vraagt ook aandacht voor maatregelen die landbouwers en veeboeren kunnen nemen om te komen tot stikstofreductie, zoals stalmaatregelen (MvT, 2020, 30).
- De uitwerking van de wettelijke regels vindt plaats in een amvb waarvan het ontwerp bij het parlement zal worden voorgehangen.
- Het kabinet heeft voor de periode tot 2030 ruim 2 miljard euro beschikbaar voor bronmaatregelen. Daarnaast is circa 3 miljard gereserveerd voor natuurmaatregelen in het kader van de structurele aanpak (MvT, 2020: 16).

Conclusie: de stikstofcrisis en de voorgestelde wetswijziging

Tot welk inzicht leidt dit? Het wordt drukker in het natuurbestel. Deze conclusie kan worden getrokken zonder te denken aan de wetswijziging en de MvT. Kijk alleen al naar de rapportages in 2019 en 2020 voordat de wetswijziging werd voorgesteld. Maar de voorgestelde wetswijziging versterkt de 'drukte' wel want er komt een (voorgenomen) programma met op stikstofreductie en natuurverbetering gerichte maatregelen, er komt een regionale differentiatie in maatregelen (maatwerk) en een aantal typen monitoring plus een daarmee verbonden bijsturingssystematiek. Het wetsontwerp impliceert zonder meer **een versterking van de verantwoordelijkheid voor de minister van LNV**. Deze wijziging biedt kansen voor de Tweede Kamer om met de minister in gesprek te gaan (zie aanbeveling 3C en 3D).

De minister komt ook met een amvb (zie ook MvT, 2020, 23. De betekenis van stikstofmeting per N 2000-gebied neemt sterk toe, er komt meer aandacht van provinciebesturen voor piekbelasters en andere belasters van N2000-gebieden, er zal sprake zijn van maatwerk bij de keuze van gebiedsgebonden maatregelen per N2000-gebied, van belangrijker wordende beheerplannen per N2000-gebied en van monitoring. En ga zo maar door.

Discussiepunt en de rol van volksvertegenwoordigers

De uitvoering van stikstofreductiemaatregelen blijft volgens de minister van LNV aansluiten op de bestaande verdeling van verantwoordelijkheid en taken. Daarmee is een inherente spanning ingebouwd over wie aangesproken kan worden ten aanzien van wat van beleid terecht komt. De minister zal naar provincies en gemeenten verwijzen, bij voorbeeld als het niet lukt om piekbelasters uit te kopen. Wat te doen als een of meer provincies achterblijven

in het bereiken van de gewenste omgevingswaarden per gebied en op het vlak van instandhoudingsdoelstellingen. En provinciebesturen zullen - bij voorbeeld om budgettaire redenen - naar de rijksoverheid verwijzen.

Volksvertegenwoordigers hebben tot nu toe zelden of nooit omgekeken naar het geheel van beheerplannen. Dan zal naar verwachting anders worden als de wetswijziging aanvaard wordt want er zullen goede praktijken zijn maar ook minder goede of zelfs slechte praktijken.

Aanwijzingsbevoegdheid ontbreekt

Op basis van de actuele Wnb heeft de minister *geen aanwijzingsbevoegdheid* om in te grijpen in de beleidskeuzes van niet effectieve en achterblijvende provincies. De regering kan wel ingrijpen op basis van de Provinciewet, maar alleen indien een provinciebestuur zijn taak op het gebied van natuur verwaarloost (indeplaatsstelling). Dit geldt als een bestuurlijk zeer zwaar middel en wordt slechts in uitzonderlijke gevallen ingezet. Indien een provinciebestuur de taken onvoldoende vervult en Nederland daarvoor een Europese boete krijgt, kan de rijksoverheid deze op de provincie verhalen.

Beperkteid

Deze beknopte schets van de toedeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden laat zien dat de minister van LNV weliswaar systeemverantwoordelijk is voor het natuurbeleid in Nederland, en ten aanzien van EU verdragen en richtlijnen en de vertaling daarvan naar de Nederlandse context *ook inhoudelijk* verantwoordelijk gehouden wordt, maar dat de minister tegelijkertijd jegens de provincies een zeer beperkt instrumentarium heeft om deze verantwoordelijkheden in te vullen. Dit is een wezenlijk gevolg van de *gekozen vorm* van decentralisatie van taken die *niet* voorziet in een planstelsel en mogelijkheid van goedkeuring van provinciale plannen en evenmin in een bijzondere bestuurlijke bevoegdheid voor de minister voor bijzondere gevallen in tijden van crises. Denk aan een regeling voor het fictieve geval dat er via een obstructieve daad ineens 150 habitatvreemde wolven de Veluwe bevolken, een ijsberenplaag het Natura 2000-gebied De Kennemerduinen treft of een massale bijensterfte in Nederland optreedt met negatieve effecten op landbouw en fruitteelt (In 't Veld en Van der Veen, 2005). Wat dan?

Risicomaatschappij

Het wetsvoorstel gaat slechts over de stikstofcrisis. Over andere kwetsbaarheden en crises - wellicht toch ook in de natuur en in de landbouw, klimaatadaptatie, energietransitie en ver daarbuiten - gaat deze wet niet. De meest fundamentele kritiek is daarom de volgende. De risicomaatschappij heeft nog heel andere rampen in petto dan de stikstofcrisis. Moet er een crisiswet (a la covid-19) komen voor een plotseling dreigend echec in de natuurbescherming. Bij wijze van metafoor: de *Tsjernobyl-dreiging* waarvoor minister Winsemius (VROM) zich in 1986 gesteld zag?

De bestaande wetgeving voor natuurbescherming is geschikt voor betrekkelijke stabiliteit op het vlak van maatschappij, economie, ecologie, natuur, klimaat en technologie, maar niet echt voor de huidige *'risk society'* met zijn crises in vele soorten en maten (Korsten en Leers,

2005).⁵ De stikstofcrisis past in het beeld van de risicomaatschappij, maar is er slecht een klein element met mogelijk grote effecten van.

Daarmee is direct *een opgave* op het vlak van systeemverantwoordelijkheid aangeduid.

3. Systeemverantwoordelijkheid: definiëring, afbakening, lessen uit andere beleidsdomeinen

Definiëring van systeemverantwoordelijkheid

Systeemverantwoordelijkheid is een bestuurlijk begrip dat gebruikt wordt voor het overzien van het stelsel van toegedeelde verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en financiële middelen tussen bestuurslagen onderling en tussen overheid en samenleving (zie ook Rli, 2016). Het betreft zodoende de bij wet vastgelegde verantwoordelijkheid die een bepaalde overheidsactor draagt voor de inrichting en het functioneren van een bepaald beleidssysteem (bijv. onderwijs, ruimtelijke ordening, natuurbescherming of arbeidsmarkt).

- De *inrichting* verwijst naar een bij wet vastgelegde verdeling van taken, bevoegdheden en middelen onder publieke en private actoren die het beleidsnetwerk vormen.
- Het *functioneren* verwijst naar de mate waarin actoren binnen het beleidssysteem:
 - de door wet- en regelgeving beoogde inhoudelijke doelen verwezenlijken, en
 - opereren in overeenstemming met de beginselen van goed bestuur (onder meer: rechtmatigheid, doelgerichtheid, effectiviteit, doelmatigheid, legitimiteit en responsiviteit).

Systeemverantwoordelijkheid: begrippen als hulpmiddel

Systeemverantwoordelijkheid is een verschijnsel dat in de juridische handboeken zelden of nooit valt aan te treffen. In de praktijk van het openbaar bestuur komen we het echter wel degelijk tegen. Topambtenaren willen nog wel eens reflecteren als ze tegen een probleem aanlopen dat het stelsel niet kan verwerken. We hebben dit zelf ervaren in overleg met voormalige topambtenaren van BZK (bij het omgaan met probleemgemeenten) en andere departementen (zoals onderwijs).⁶ Deze gesprekken met topambtenaren hielpen ons bij het formuleren van een focus met gebruikmaking van bepaalde begrippen (Korsten, De Jong en Breed, 2010; In 't Veld, 2010; Bekker, 2012; Korsten, 2018). Verderop volgen enkele illustraties van het nut van werken met deze begrippen.

Systeembedding: het geheel van toebedeelde verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en middelen zorgt voor 'een bedding', dus voor patroonmatigheid bij het aanpakken van steeds weer nieuwe uitdagingen, problemen, verschijnselen. Hoe wordt testen na de covid-

⁵ Bij deze crises kan men denken aan risico's, onzekerheden, boycots, calamiteiten, rampen en andere disrupties (met keteneffecten) op het vlak van terrorisme; economie (bankencrisis); energie (stroomuitval en overbelasting); technologie (cybersafety); pandemieën (covid-19); water (dijkdoorbraken; overstromingen; droogte); lucht en bodem (verontreiniging; daling); chemie (brand); opslag (kernenergieafval; vuurwerk); vervoer (van riskante goederen); natuurgebieden (overstromingen, droogte, branden); dierziekten (vogelgriep, mkz, Q-koorts, etc.); landbouw, veeteelt en voedselvoorziening (veiligheid, schaarste); sociale verhoudingen (armoede, rellen, strijd over dierbescherming); migratie van mensen en dieren.

⁶ Een aantal namen van personen waarmee wij spraken zijn opgenomen in het boek: *Marathonlopers rond het Binnenhof* (Bekker, 2012).

19 uitbraak aangepakt? Via het bekende patroon, dus langs de lijn van de ziekenhuislaboratoria en GGD die aan elkaar gelinkt zijn. 'Zo doen we dat altijd', zei men in die kringen. 'Dat is de structuur'. De systeembedding (met padafhankelijkheid) biedt voorspelbaarheid en houvast, maar verhindert 'out of the box'-denken en handelen in geval van een ernstige afwijking (bij voorbeeld een grotere pandemie). De risicomaatschappij met kwetsbaarheden, crisisdreigingen en calamiteiten stelt nogal eens systeembeddingen als ineffectief, illegitiem, rigide of ondoelmatig ter discussie.

Systeemineffectiviteit: het geheel van in een sector verdeelde taken, bevoegdheden en middelen functioneert in een context van systeemverantwoordelijkheid zo dat het beleid ineffectief is of inhumaan of anderszins tekort schiet. Denk aan de kinderopvangtoeslagensysteem waarbij de echte systeemverantwoordelijke niet naar voren trad. Rolmiskening van de systeemverantwoordelijke? Systeemineffectiviteit kan bij voorbeeld aan het licht komen doordat het beleid geen goed antwoord meer is op probleemverschuiving, als de EU met een nieuwe richtlijn komt waarop een bestaand wettelijk kader geen goede response kan geven, of de Raad van State een uitspraak doet (PAS afwijst).

Systeemhiaat: een sector kent onderdelen of elementen in het geheel van verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en middelen die niet systematisch in het gehele stelsel aanwezig zijn maar waarvan gesteld wordt dat het ontbreken ervan onwenselijk is. Dat kan zo zijn als in een ander land een sturingsinstrument is ingezet dat Nederland niet kent. Denk aan de avondklok bij covid-19 of een mondkapjesplicht. Denk aan het initiatiefwetsvoorstel Klaver/Bromet (Wet duurzame aanpak stikstof) evenals het regeringsvoorstel *Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet* (35600).

Systeembeperving: een sector functioneert in geval van een crisis, calamiteit, incident of andere turbulentie op een bepaald vlak (van het paneel met taken, bevoegdheden, middelen) suboptimaal door het ontbreken van bepaalde taken, bevoegdheden en/of middelen in de sector als geheel of een deel. Denk aan een beleidsnetwerk waarin een procesarchitect en procesregisseur ontbreekt of geen actor die rol tijdelijk naar zich toetrekt.

Systeeminertie: een sector komt in geval van een crisis(dreiging), calamiteit, incident of andere turbulentie niet of vertraagd tot actie, bij voorbeeld omdat de systeemverantwoordelijke de rol niet oppakt, geen steun krijgt, te weinig ambitie toont, het instrumentarium tekort schiet of zich voor andere bestuurlijke complexiteiten gesteld ziet. Denk aan een ziekenhuis dat dreigt failliet te gaan en geen systeemverantwoordelijke actor opstaat om het ziekenhuis bij te staan of de afwikkeling in goede banen te leiden.

Systeemconsistentie: een sectordeel kent bepaalde kwaliteitsonderdelen of andere elementen wel, terwijl die bij een ander sectordeel om historische redenen afwezig zijn.

Systeemvariëteit: een sector kent als gevolg van aanbouw verschil in kwaliteitsonderdelen of andere elementen wat gunstig kan zijn uit een oogpunt van 'leren', maar misschien ook willekeur en onoverzichtelijkheid tot gevolg heeft.

Systeemturbulentie: een sector kent een bepaalde toedeling van verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en middelen, maar dit geheel en deze toedeling is niet bestand tegen hevige exogene schokken op het systeem of endogene schokken in het systeem. Onder 'schokken' wordt verstaan: een crisis of reeks incidenten. Dan is er geen verantwoordelijke die onmiddellijk in actie kan komen en over relevante verantwoordelijkheid, taken, bevoegdheden en middelen beschikt. Of er is wel een verantwoordelijke maar die heeft geen of onvoldoende (doorzettings)macht. Het gevolg is dat er eerst een crisiswet met een organisatie-ontwerp moet komen (met ontwerp, advies, vaststelling). Misschien moeten ook nog voorzieningen gebouwd moeten worden (een nieuwe crisisorganisatie?; meetstations; kenniscentrum; etc.). Voorbeeld: de stikstofcrisis in het natuurbeleid vereist wetswijziging. De robuustheid en veerkracht van het systeem komt naar voren door een ongewilde stresstest van de systeeminrichting en het systeemfunctioneren onder turbulente omstandigheden.

Verantwoordelijkheidsontduiking: dat is het zoekraken van verantwoordelijkheid dan wel gespreid neerleggen van verantwoordelijkheden - de systeemverantwoordelijke weet zelf niet dat hij verantwoordelijk is. Of de actor kent en erkent de systeemverantwoordelijkheid wel, maar kijkt weg of ontloopt optreden op andere wijze.

Kunnen we met deze begrippen werken bij het bezien van enkele voorbeelden van systeemverantwoordelijkheid?

Stysteemverantwoordelijkheid in het onderwijs: vorming van een systeembedding

Een sector met een lange traditie op het gebied van systeemverantwoordelijkheid is het onderwijs. Deze sector illustreert het genoemde begrip 'systeembedding'. Vanaf de invoering van de gelijke bekostiging van het openbaar en bijzonder onderwijs in 1917 was het onderwijs wel een 'voorwerp van aanhoudende zorg van de regering', en diende het onderwijs uit openbare middelen te worden bekostigd, maar waren de scholen vrij om naar eigen overtuiging het onderwijs aan te bieden. Deze *centrale* pacificatievariabele in de systeemverantwoordelijkheid kon een tijd mee, maar na verloop van tijd begon het te schuren. In welk opzicht wordt hier niet uitgewerkt, maar voor de lezer volstaat de vermelding van de verdere opkomst van bepaalde religies en bezinning op ondoelmatigheden vanwege teruglopende leerlingaantallen in scholen van bijzonder en openbaar onderwijs.

Hoger onderwijs: een systeemhiaat opvullen bevordert systeemconsistentie

Een ander voorbeeld illustreert het verschijnsel *systeemhiaat* en *systeemvariëteit*. We gaan even enkele decennia terug in de tijd. In het basisonderwijs en voortgezet onderwijs was sprake van kwaliteitszorg door de rol van de onderwijsinspectie. Echter, in het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs liet de inspectie zich niet zien. De inspectie was niet toegerust om colleges en ander onderwijs en tal van andere onderwijsaspecten steeds ter plaatse te bekijken. Dat *systeemhiaat* kon niet langer voortduren uit een oogpunt van *systeemconsistentie*. Immers, stond dit hoger onderwijs boven alle kritiek verheven? Dat kon niet waar zijn. Wat te doen? We vermelden hier een cluster acties uit een groter geheel. De bewindsman van onderwijs (toen minister Deetman en zijn dg hoger onderwijs) nam als systeemverantwoordelijke actor het initiatief en organiseerde - in overleg met voorzitters van de colleges van bestuur - het ontstaan van de vereniging van verenigde universiteiten,

de VSNU. Deze VSNU kreeg een ambtelijke organisatie. Het bestuur van de VSNU (de colleges) regelde een stelsel van onderwijsvisitaties voor alle studierichtingen in alle fasen, ondersteund door de VSNU. Dat kon de instemming van de bewindspersoon en de Tweede Kamer krijgen. Later zou een onafhankelijk accreditatieorgaan (NVAO) de visitaties in het hoger onderwijs weer op kwaliteit toetsen in plaats van de onderwijsinspectie. Daarmee was de kwaliteitszorg in het gehele door de overheid bekostigde onderwijs weer in een lijn gebracht met overigens oog voor *systemvariëteit* (in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs bleef de onderwijsinspectie actief). We noemen dit systeemconsistentie door opvulling van een systeemhaat in de vorm van een *nieuwe instrumentatie*.

Was er *systemturbulentie* in het hoger onderwijs die noopte tot de komst van een visitatiesysteem per opleiding? De minister van onderwijs anticepeerde op toenemende discussie over de kwaliteit van hoger onderwijs. Hij voorzag dat vanuit de samenleving, werkgevers en andere 'afnemers' van afgestudeerden en het parlement meer vragen zouden rijzen over onderwijskwaliteit. Door de keuze van een visitatiesysteem liep hij vooruit. De ingreep van de systeemverantwoordelijke met medewerking vanuit de sector is achteraf gezien een heel juiste keuze van minister Deetman gebleken.

Dit voorbeeld laat als bijvangst zien dat rond systeemverantwoordelijk *nieuwe begrippen* nodig zijn om verschijnselen en oplossingen te benoemen. Kent natuurbeleid een adequate systeembedding en instrumentatie? Dat is een van vele vragen.

In een netwerksetting: de systeemverantwoordelijke is beperkt

Op gebieden zoals het sociaal domein, gezondheidszorg en energievoorziening hebben zich de afgelopen decennia verschillende vraagstukken voorgedaan ten aanzien van systeemverantwoordelijkheid. Wat moet en wat kan een systeemverantwoordelijke overheidsactor in een netwerksetting met een verfijnd (polycentrisch) geheel van aan actoren toegedeelde taken, bevoegdheden, middelen? Niet afwachten, maar wat dan? In de meeste gevallen zijn de taken, bevoegdheden en machtspositie van de systeemverantwoordelijke zodanig beperkt, dat deze niet zomaar alles kan afdwingen van andere spelers. Een voorbeeld hiervan is de zorgsector. De minister van VWS bepaalt niet wat een ziekenhuis precies doet of laat. Naast de managementvrijheid van de zorginstelling, de professionele autonomie van de medische staf spelen in dit domein ook de zorgverzekeraars een grote rol. Maar de systeemverantwoordelijke moet ongewenste brokken voorkomen.

Twee vragen

Rond systeemverantwoordelijkheid zijn enkele hoofdvragen te benoemen.

In de eerste plaats: hoe is in het weerbarstige bestuurlijke en politieke arena in de praktijk een helder onderscheid te maken tussen systeemverantwoordelijkheid en resultaat- of operationele verantwoordelijkheid?

In de tweede plaats: in hoeverre vult de betreffende minister de systeemverantwoordelijkheid in op een wijze die in lijn is met de bestaande of beoogde sturingsfilosofie?

Ruimtelijke ordening: let op de taakverdeling en instrumenten

Er valt te leren van de ruimtelijke ordening. Natuurbeleid is in belangrijke mate afhankelijk van de instrumenten vanuit het ruimtelijke ordeningsbeleid (Selnes en Kuindersma, 2006, 36). Het ruimtelijk ordeningsbeleid is een domein is waarop traditioneel de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden *overzichtelijk* gedeeld werden en worden door Rijk en decentrale overheden. Inmiddels jaren terug maakten provinciebesturen, binnen de kaders van de opeenvolgende rijksnota's, hun eigen streekplannen. De minister van VROM kon daarbij op meerdere manieren sturen op de inhoud van het provinciale beleid:

- (a) de minister voerde een nationaal beleid voor ruimtelijke ordening (Derde Nota, Vierde Nota, Structuurschema's);
- (b) de minister moest een door Provinciale Staten goedgekeurd streekplan goedkeuren (en gebruikte daarvoor het nationaal beleid als beoordelingskader);
- (c) de minister beschikte over aanwijzingsbevoegdheid (als een provinciebestuur dreigde af te wijken van de nationale lijn); en
- (d) de minister kon locatiesubsidies inzetten (als positieve prikkel voor een binnen het nationaal beleid gewenste ontwikkeling).

Daarnaast bestonden er in dat kader ook (e) rijksinspecties die een rol vervulden in het kader van de verticale coördinatie tussen Rijk en provincies en tussen provincie en gemeenten.

Dit omvattende geheel van arrangementen kende een aantal *knelpunten*. Vanwege de planmatige benadering, deed het risico zich voor dat plan over plan werd ontwikkeld en uitgerold, waardoor een 'amechtige gang' van zaken ontstond. Ondanks dat het stelsel werd aangevuld met de planologische kernbeslissing en streekplaninspraak, was de gang van zaken sterk intern overheidsgericht. Bovendien was het plansysteem kostbaar, weinig flexibel, en werkte het streng hiërarchisch. Decentrale overheden volgden in dit stelsel niet altijd de eigen eerste voorkeuren, maar anticipeerden op wat goedgekeurd zou worden. De minister had immers de stok achter de hand: de dreiging met inzet van de aanwijzingsbevoegdheid en/of het onthouden van locatiesubsidies. Dit *hiërarchiserend effect* werd niet langer gewenst.

Als oplossing hiervoor werd voor decentralisatie gekozen. Een van de motieven daarvoor was dat de decentrale overheden dichter bij de context stonden en daardoor meer besef hadden van situaties, omstandigheden, preferenties van burgers en bedrijven, en van belangen in hun streken, regio's en gemeenten. Decentrale overheden zouden ook meer naar buiten gericht kunnen opereren.

Deze situatie bestaat op het gebied van de natuurbescherming niet:

- er is geen planstelsel,
- de minister heeft geen aanwijzingsbevoegdheid en
- amper een financieel lokaas en
- er bevinden zich geen inspecties in de arena.

Bijgevolg kan de gedachte opkomen: is de bewindspersoon van LNV vanuit sturingsperspectief niet te zeer onthand en heeft de Tweede Kamer onvoldoende mogelijkheden tot controle, inclusief bijsturing?

4. Natuurbescherming: de minister aan zet

Het overzicht van de bestuurlijke geschiedenis van de natuurbescherming laat zien dat de systeemverantwoordelijkheid op het vlak van natuurbescherming evident ligt bij de regering en centrale wetgever. Dat is in 2011 in een onderhandelingsakkoord tussen de ministers van BZK, LNV en het IPO over natuurbescherming nog eens uitgesproken.

De Europese Commissie (EC) ziet de nationale overheid ook als systeemverantwoordelijke actor.

Het beleggen ervan is destijds en later bij de vaststelling van de Wnb een onomstreden vaststelling gebleken. Er is dus *geen* sprake van een gedeelde systeemverantwoordelijkheid tussen rijk en provincies of tussen minister van LNV en Staatsbosbeheer. Zbo's kunnen niet systeemverantwoordelijkheid zijn.

Staatsbosbeheer is wettelijk verzelfstandigd tot zelfstandig bestuursorgaan en deze organisatie heeft meer dan de helft van de natuurgebieden in bezit en beheer. Als gevolg van de status van zbo is de ministeriële verantwoordelijkheid wettelijk ingeperkt en daarmee ook de controle door het parlement beperkt. Deze beperking wordt zelden aangevochten. Het parlement laat zich nauwelijks in met Staatsbosbeheer, een organisatie die bijna voortdurend positief uit een evaluatie komt.

Invulling van systeemverantwoordelijkheid bij stabiliteit

Is de minister van LNV toegerust op het vervullen van een rol als systeemverantwoordelijke? *Wel in de context van stabiliteit*, minder in geval van beleidsambities, turbulentie en crises.

De minister van LNV is aanzienlijk magerder toegerust met instrumenten om de stelselverantwoordelijkheid invulling te geven dan de minister van VROM oorspronkelijk voor de ruimtelijke ordening was in de periode 1975 – 2005. Als het systeem al optimaal functioneert zonder systeemturbulentie en het ontbreken van een 'risk society', heeft dat geen probleem te zijn. De minister keurt immers geen beheerplannen voor beheer van Natura 2000-gebieden goed (dit doen de provinciebesturen) en beschikt niet over een aanwijzingsbevoegdheid. Zou de minister van LNV daarover wel beschikken, waar zou de bewindspersoon die dan voor moeten inzetten? Nationale natuurbeleidsplannen zijn tot nu toe een te vaag kader om daarop krachtige sturing door middel van een aanwijzing te baseren.

Moet de minister van LNV overwegen terug te gaan naar een context als van VROM die door VROM destijds verlaten is? Vastgesteld kan worden dat decentralisatie op het gebied van ruimtelijke ordening wel een goede grond had, maar inmiddels is het inzicht doorgebroken dat deze decentralisatie te ver is doorgeschoten (Van den Berg en Fraanje, 2020). Links en rechts zijn pleidooien te horen voor een nieuw ministerie van ruimtelijke ordening. Maar de tijd van weleer met een nationaal kader voor ruimtelijke ordening en normatief kaartbeeld keert niet meer terug.

De analyse van natuurbeleid leert dat het bestuurlijke stelsel naar behoren en in lijn met de bedoeling functioneert *als de context betrekkelijk stabiel is*. Dat leert de analyse van natuurbeleid in Noord-Holland (zie bijlage). Maar als een calamiteit zich voordoet of er een crisis uitbreekt, zoals de stikstofcrisis, komt het natuurbestel ter discussie. Wat dan?

Invulling van systeemverantwoordelijkheid bij crises: inertie dreigt, wetgeving als remedie

In het geval van een crisis of calamiteit kan de wetgever overwegen om nader onderzoek te laten doen (Natura 2000-gebieden samenvoegen of opheffen?) of met noodmaatregelen komen, zoals uitkopen van veel stikstof producerende bedrijven met een negatief effect op de biodiversiteit in waardevolle natuurgebieden.

Ook bij een *normatieve reframing*, dus een ander talig perspectief op natuurbeleid dat op een politieke meerderheid kan rekenen, kan een beleidsnetwerk met sterk verdeelde taken en bevoegdheden tussen van elkaar afhankelijke actoren zodanig functioneren dat inertie dreigt.

Een eventuele impasse is te doorbreken als een analyse vanuit het perspectief van systeemverantwoordelijkheid leidt tot een actie van de wetgever. Die actie is ook gevolgd. Er kwam een *uitkoopregeling* en een *wijzigingsvoorstel van de Wnb*. De vraag is dan wat de kwaliteit van deze voorstellen is en of de sturingsmogelijkheden die in de wet zijn opgesloten voldoende zijn om de turbulenties het hoofd te bieden.

5. Naar meer grip op centraal niveau op het natuurbeleid

Ten aanzien van het instrumentarium van de minister van LNV om de systeemverantwoordelijkheid invulling te geven, beantwoorden we hier de volgende vragen:

- 1) Welke instrumenten gebruikt de minister op dit moment?
- 2) Welke instrumenten gebruikt de minister op dit moment nog niet maar zijn aanbevelenswaardig, en binnen de huidige wetgeving wel mogelijk?
- 3) Welke instrumenten zijn op dit moment juridisch niet mogelijk maar adviseren wij verder te verkennen?

In een bijlage is een overzicht gegeven van het natuurbeleid van een provincie, in dit geval de provincie Noord-Holland. Die beschouwing is behulpzaam voor het beantwoorden van vragen. De provinciekeuze is achteraf ook nuttig geweest omdat deze provincie uit een oogpunt van natuurbeleid belangrijk is.

Ad 1. Welke instrumenten gebruikt de minister op dit moment?

De periode 2010-2018

Er bestaat in de jaren 2010-2018 een overzicht van de verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden in het nationale en provinciale natuurbeleid. Kern daarvan was de decentralisatie van 2011-2013 en de Wnb 2015, die in 2017 inging. De minister van LNV was in die periode gericht

- op de gezamenlijke ontwikkeling van rijksbeleid waarin provincies meegaan,
- op behoud van biodiversiteit in Natura 2000-gebieden en NNN als centraal concepten,
- op de totstandkoming van beheerplannen voor N2000-gebieden,
- op monitoring van biodiversiteit en evaluatie van natuurbeleid,
- op omgaan met de stikstofproblematiek via het PAS,
- op een nog voorzichtige verbreding van de aandacht voor natuur in andere sectoren, zoals de landbouw,
- en op wetgeving: Wnb in 2015.

De bewindspersoon zorgt voor monitoring van biodiversiteit, voortgangsrapportages en evaluaties van natuurbeleid. In de periode 2010-2018 zijn de rapportages geleidelijk iets

rijker van inhoud geworden, maar toch ook beperkt omdat de focus gericht was op natuur als biodiversiteit, gebiedsbescherming en de ecologische hoofdstructuur. Monitoring neemt dan begrijpelijk nog *niet* de ontwikkelingen in de kringlooplandbouw mee en evenmin de bedreigingen vanuit stikstofuitstoot. *De stikstofkwestie is gepacificeerd in het PAS.*

2018-2019

Dat systeem voldeed

- onder omstandigheden van betrekkelijke stabiliteit,
- een beperkte opvatting van natuur (nog zonder de link te leggen naar natuurinclusieve landbouw en klimaatadaptatie),
- afwezigheid van ernstige crisisdreiging en
- een terughoudende rechter.

Maar de stikstofcrisis kwam. Daarin was niet voorzien, er was immers het PAS. Er manifesteerde zich een *systembeperking* door de stikstofcrisis: teveel depositie van stikstof in hoogwaardige natuurgebieden (rechterlijke uitspraak). Toen bleek de minister onthand te zijn. Toen moest de systeemverantwoordelijke (minister van LNV) in actie komen. Er kwam een commissie-Remkes, Arcadis deed onderzoek en er volgde een voorstel tot wetswijziging in 2020.

2020

Arcadis deed onderzoek naar de vraag of Natuur 2000-gebieden kunnen worden opgeheven of onderworpen aan verkleining, vergroting, herindeling of iets anders? Het antwoord was: de rijksoverheid is verre van bestuurlijk wendbaar want het Europese Natura 2000-stelsel is op korte termijn nauwelijks veranderbaar.

Wetswijziging

Kan het wetsvoorstel tot wijziging van de Wnb werken en kan de systeemverantwoordelijke daarmee nog jaren vooruit? De MvT bij het voorstel tot wijziging van de Wnb in 2020 benoemt veel. De minister ontwerpt maatregelen en stelt ze vast, de provincies voeren die uit. De bestaande verdeling van taken en bevoegdheden van bestuursorganen – waaronder het provinciebestuur - blijft onaangetast. Er volgt wel intensiever gebiedsgebonden beleid gericht op Natura 2000-gebieden om de stikstofdepositie grondig te verminderen in gebieden die hiervoor gevoelig zijn. Monitoring is daarvoor nodig en *die gaat van karakter veranderen*. De ambities tot stikstofreductie en gebiedsgebonden maatregelen tot stikstofreductie en natuurverbetering worden verwerkt in beheerplannen per stikstofgevoelig N 2000-gebied. Een monitoringsysteem per gebied per jaar is behulpzaam en ook geschikt voor verantwoording over gewenste beleidseffecten.

Natuur in bredere zin

Wordt natuur niet langer gezien als – wat we maar even noemen - natuur in enge zin maar in bredere zin, wat dan? Dan zal de monitoring nog verder veranderen. Dan zal ook gemeten kunnen worden wat de voortgang is op het gebied van landbouw en veeteelt. Immers, er kunnen ook ‘natuurgelden’ aangewend worden voor natuurgerelateerde landbouw (aldus de MvT bij de Wetswijziging). Deze ontwikkeling wordt meegenomen in het wetsvoorstel. Het voorstel gaat over natuurbehoud maar houdt rekening met het nationaal klimaatakkoord, de visie op duurzamere landbouw (kringlooplandbouw) en de energietransitie.

Ad 2. Welke instrumenten gebruikt de minister op dit moment nog niet maar zijn aanbevelenswaardig, en binnen de huidige wetgeving wel mogelijk?

We kennen in Nederland grofweg de volgende typen instrumenten.

	Gedragsbeperkend effect	Gedragsverruimend effect
Voorzieningen	Professionele toelatingseis aan beroepen	Kennisinstituut; ideeënbank
Juridische instrumenten	Verboden	Geboden
Economische instrumenten	Belasting	Financiële incentive: subsidie
Communicatieve instrumenten	Propaganda; convenant?	Persuasieve incentive; convenant?; benchmarking?

Het is te allen tijde mogelijk dat de minister van LNV een nota uitbrengt die netwerkpartners in een communicatieproces aanzet tot bezinning op de voortgang op het gebied van natuurbeleid.

Benchmarking kan in de toekomst misschien goede praktijken naar voren halen.

Benchmarking impliceert: het vergelijken van praktijken, het rangordenen daarvan op basis van criteria, het bepalen van de beste praktijken, het aangeven wat waarom het beste is en navolging verdient (Korsten, Abma en Van der Meer, 2019).

Het komt voor dat een netwerkpartner zoals de provincies al op voortgang aandringen en de minister oproepen tot actie.

Dit is wat enkele jaren terug ook gebeurd is op het vlak van kringlooplandbouw. De wijze van bedrijfsvoering in delen van de landbouw en veeteelt kon meer *natuurinclusief* zijn.

Maar wat bereik je met een nota? Dat de bezinning in de sector een verdere impuls krijgt. Het zijn immers de ondernemers die het moeten doen.

Het rapport van het PBL '*Balans van de Leefomgeving 2020*' laat zien dat dit concept van de kringlooplandbouw wel aanvaard is door een meerderheid van ondernemers uit de agrarische sector en dat het concept al ingepast wordt in de bestaande wijze van bedrijfsvoering. Hoewel menigeen stelt 'dit doen we al', is het concept van de kringlooplandbouw nog niet echt uit de startblokken gekomen volgens het PBL. Dat besef bestaat links en rechts ook bij provinciesbesturen.

De analyse van het natuurbeleid in de provincie Noord-Holland laat zien dat het provinciebestuur wel degelijk op het spoor van een verbinding van natuur en natuurinclusieve landbouw verder wil. Maar hoe meer te doen dan experimenten te starten?

Eerder is vastgesteld dat de minister van LNV nauwelijks mogelijkheden heeft om voortvarend te handelen in geval van een *andere crisis* in het natuurbeleid dan de stikstofcrisis. Als er een crisis is, heeft de minister te weinig verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden om in te grijpen (zie aanbeveling 3A). Het voorbeeld is gegeven van de vijftig wolven in de Veluwe die de bestaande biodiversiteit ernstig verstoren. Wie handelt dan voortvarend? Niet het provinciebestuur, niet de beheerder van het N2000-gebied, niet de afzonderlijke gemeentebesturen en ook niet de voorzitter van de Veiligheidsregio. De stikstofcrisis leert dat de wetgever dan mogelijk eerst weer met een wet moet komen.

De covid-19 crisis leert dat de crisiswet om te handelen enkele maanden te laat was. En als de wet er is, komt de minister nog nauwelijks in positie om voortvarend in te grijpen. Beleidsnetwerken en *multi-level governance* vormen een verworvenheid die vooral werkt bij stabiliteit en weinig turbulentie, maar in geval van een crisis is centralistisch ingrijpen een voordeel.

Ad 3. Welke instrumenten zijn op dit moment juridisch niet mogelijk maar adviseren wij verder te verkennen?

Brede opvatting over natuur

Als gedacht wordt in termen van 'brede natuur' en daarmee van invloeden van de landbouwtransitie, klimaattransities en energietransitie op de kwaliteit van de waardevolle natuur dan is er wel nog werk aan de winkel. De provincie Noord-Holland, een voorbeeld, heeft de brede natuurinvalshoek zeker op de agenda staan (zie de bijlage bij deze tekst). Te bezien is of de Wijziging van de Wet natuurbescherming voldoende soelaas biedt. De MvT zegt wel iets over het beschikbare budget voor 'uitkoop' van belastende bedrijven, maar weinig over *andere condities* om de nieuwe gebiedsgebonden aanpak per Natura 2000-gebied voortvarend te laten zijn. Wat als *de actualisatie* van beheerplannen-nieuwe stijl uitblijft, de *monitoring stagneert* of *onvoldragen* is en bepaalde provinciebesturen *traag* zijn met beleid tot reductie van stikstof of *ineffectief*? De discussie over de amvb in relatie tot de Wnb kan een eerste moment zijn voor bezinning hierop (zie aanbeveling 3D). Dit onderwerp zal ook een onderwerp zijn voor gesprek tussen minister en provinciebesturen (zijn provincies klaar voor omgaan met de nieuwe Wnb?) en tussen minister en de leiding van Staatsbosbeheer (want die bezit en beheert veel Natura 2000-gebieden).

Wat als er een andere crisis komt dan de stikstofcrisis?

Omgaan met de stikstofcrisis is een ding, wat als er zich een of meer andere natuurgerelateerde crises aandienen? In het huidige natuurbeleidsnetwerk met verdragen, richtlijnen, nationale wettelijke kaders en verspreide verantwoordelijkheden kan de minister in geval van een natuurrelevante *andere* crisis dan de stikstofcrisis nauwelijks een kant op. Het stelsel met een fijnmazig geheel aan verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en middelen uit de voorgestelde wijziging van de Wnb 2015 bevat geen mogelijkheid tot een 'massieve ingreep'. Gevolg: het systeem loopt tegen grenzen aan. De minister van LNV beschikt bij voorbeeld *niet* over een centrale stuurmogelijkheid voor ultieme omstandigheden conform *de Deltawet grote rivieren* op het vlak van de natte waterstaat of een directe aanwijzingsbevoegdheid. De Deltawet grote rivieren was ooit een maatregel om dijkversterkingen en kadenaanleg *in korte tijd* mogelijk te maken (Driessen en De Gier, 1997). En dus is de Tweede Kamer ook onthand.

Er is geen crisiswettelijke voorziening. Een minister kan de systeemverantwoordelijkheid niet aanwenden 'om radicaal in te grijpen'. Wil de systeemverantwoordelijke wel een crisis pareren, dan kan een wettelijke ingreep nodig zijn.

Dat de stelselstructuur van taken, bevoegdheden en middelen star of anderszins beperkt is, als sprake is van maatschappelijke of andere turbulentie, is niet alleen zo op het vlak van natuurbeleid maar in tal van sectoren, zoals het hoger onderwijs, de gezondheidszorg. Er is

onbedoeld een *systeeminertie* die opbreekt als er een ziekenhuis op omvallen staat (welke actor in het netwerk staat op; is dat de systeemverantwoordelijke actor?), er een pandemie van enorme proporties uitbreekt (covid-19) of er gewoon een radicaal nastrevenswaardig concept ontstaat. Stel, wat als een politieke meerderheid besluit dat de Veluwe binnen een jaar als natuurgebied verdwijnt? Wat als vijftig wolven de biodiversiteit in de Veluwe plotseling verstoren: wie grijpt dan ogenblikkelijk met gezag in in het stelsel? Kan dat dan? **Advies:** geef als parlement de minister van LNV een ruimere bevoegdheid tot ingrijpen in bijzondere crisisomstandigheden anders dan de stikstofcrisis (aanbeveling 3A).

Het parlement

Ten aanzien van de wijze waarop de Tweede Kamer zijn controlerende rol met betrekking tot de minister van LNV inzake het natuurbeleid kan invullen, stellen we hier de volgende vragen.

1. *In hoeverre vult de Tweede Kamer zijn controlerende rol gegeven het huidig instrumentarium goed in?* Door te vragen aan de minister van LNV hoe die de rol van systeemverantwoordelijke actor verder vorm wil geven in het licht van de kringlooplandbouw die onvoldoende op stoom komt en de energietransitie. De minister heeft – zoals gesteld - de verantwoordelijkheidsposities en taakverdeling in het natuurnetwerk herbevestigd maar is dat genoeg?
2. *Wat kan de Tweede Kamer doen om het instrumentarium van de minister van LNV te versterken?* Eerst is de voorvraag te beantwoorden: schiet het instrumentarium te kort? Het antwoord is nee, als gelet wordt op natuur in enge zin, dus natuur terug gebracht tot biodiversiteit. In het Europese systeem van bescherming van biodiversiteit, monitoring en evaluatie kan Nederland nog mee.

Het antwoord is ja, althans in situaties van een stikstofcrisis. Dan schiet het instrumentarium naar verwachting tekort. Daarom is een wetwijziging in beginsel positief.

Het antwoord is zeker ja, uitgaande van denken in termen van *andere crises* dan de stikstofcrisis. De minister van LNV heeft te weinig mogelijkheden om in te grijpen en krachtig te sturen in geval van een natuurcrisis of natuurgerelateerde crisis anders dan de stikstofcrisis.

Steeds is er eerst een crisis en dan pas komt er wetgeving om de crisis te beperken. Als dit doorgaat tast dit het vertrouwen in de regering en minister van LNV aan.

Voor zover nu te zien is, zal de kringlooplandbouw zich voorlopig nog slechts moeizaam ontwikkelen. De verbinding landbouw-natuurbescherming zal nog jaren blijven schuren. Dit standpunt is conform uitspraken van het PBL in *'Balans van de leefomgeving 2020'*.

3. *Voor zover het niet mogelijk of wenselijk is dat de Tweede Kamer zijn controlerende rol richting de minister verder optuigt, welke alternatieven zijn er dan om de eigen greep op de natuur te versterken?*
Antwoord. De Vaste Commissie LNV kan – zo nodig - zelf hoorzittingen houden om na te gaan of er een rigoureuze wettelijke versterking van de centrale positie van de regering

nodig is teneinde in de risicomaatschappij met crises en calamiteiten (te weinig stikstofreductie, grote droogte, te grote daling van grondwater, bodemdaling en wat al niet) voortvarend en effectief te handelen. Een alternatief is: amendeer de komende Wet natuurbescherming door de minister een krachtige basis tot ingrijpen bij crises te geven. Een wetswijziging is daarvoor te overwegen.

Beleidsnetwerken zijn positief maar in hevige crisistijd schieten ze tekort. Dit is dus een pleidooi voor meer centralistische mogelijkheden in crisistijd bij een verder in beginsel als waardevol te typeren decentraal bestel van natuurbescherming. We verwijzen in dit verband naar de aanbevelingen, zoals voorafgaand aan dit paper opgenomen.

Bijlagen

Bijlage: Het provinciaal natuurbeleid van Noord-Holland.
Literatuur

Het provinciaal natuurbeleid van Noord-Holland

Wat er binnen het bestaande systeem van natuurbescherming tot december 2020 kan

Bijlage bij de tekst 'Systeemverantwoordelijkheid voor natuurbeleid'

prof.dr. A.F.A. (Arno) Korsten en prof.dr. C.F. (Caspar) van den Berg
versie 11 dec. 2020

Inleiding

De vraagstelling luidt:

1. Hoe ziet het actuele provinciaal natuurbeleid van de provincie Noord-Holland eruit als gelet wordt op het gehele systeem van bestuurlijke relevante (provinciale) beleidsdocumenten: wat is dan het perspectief en hoe is de verhouding tot aanpalend beleid waaronder de landbouwtransitie?
2. Wat kan wel of niet binnen het bestaande wettelijk kader van natuurbescherming en de bestaande systeemverantwoordelijkheid van de minister van LNV? Stoot het provinciebestuur voor zover zichtbaar in documenten op grenzen?

Om op deze vragen een antwoord te geven zijn veel documenten bekeken en is aangegeven wat de kern is: waar gaan de stukken over? Er is hier en daar geput uit bestaande teksten, zoals die onder meer via de website van de provincie Noord-Holland zijn te achterhalen.

Het antwoord op de vraag is niet volledig. Er zijn bij voorbeeld beheerplannen van enkele in Noord-Holland gelegen Natura 2000-gebieden bekeken, maar niet alle beheerplannen. Het stiltegebiedenbeleid komt niet aan bod.

Natuurbeleid: een introductie

Natuurbeleid is in Nederland al oud. Denk aan activiteiten van particulieren, verenigingen en stichtingen. De Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland (ook wel Vereniging Natuurmonumenten of Natuurmonumenten) is een natuurbeschermingsorganisatie die in 1905 is opgericht. Ze koopt en beheert waardevolle natuurgebieden in Nederland. Het eerste gebied dat de vereniging in 1905 aankocht ter bescherming was het Naardermeer, gelegen in de provincie Noord-Holland. In 2016 had de vereniging maar liefst 371 gebieden in beheer.

Denk verder aan het ontstaan van Staatsbosbeheer (1899) dat ook veel waardevolle natuurgebieden in Noord-Holland in bezit heeft: om en nabij 128 van de 161 Natura 2000-gebieden.

Wie denkt aan overheidshandelen vanuit historisch perspectief komt uit bij wet- en regelgeving. Te noemen zijn de Boswet (1917,1961), de Jachtwet (1923), en recenter de Vogelrichtlijn (1979) en Habitatrichtlijn (1992). Het nationale natuurbeleid impliceert gelet op hoofdzaken:

- bescherming van natuurgebieden, cultuurlandschappen en waardevolle maritieme gebieden,
- alsmede het streven naar behoud van planten- en diersoorten in heel Nederland en in bepaalde gebieden in het bijzonder,
- en het realiseren van verbindingzone in de vorm van de opvolger van de Ecologische Hoofdstructuur (de EHS), te weten het Natuurnetwerk Nederland (NNN).

Het natuurbeleid is in Nederland in 2011 zowel geïnternationaliseerd als sterk gedecentraliseerd.

Eerst iets over de internationale component.

- De Vogelrichtlijn, daterend van 1979, bevat een lijst van 187 zeldzame of bedreigde vogelsoorten. Voor deze vogelsoorten en voor belangrijke overwinteringsgebieden van trekvogels moeten *Speciale BeschermingsZones (SBZ)* (Vogelrichtlijngebieden) worden aangewezen.
- De Habitatrictlijn dateert uit 1992. Daarin staat de bescherming van natuurlijke en half-natuurlijke habitats centraal. In de bijlagen van de Habitatrictlijn worden 500 plantensoorten, 200 diersoorten (geen vogels, omdat die al onder de vogelrichtlijn vallen) en 198 habitats genoemd. Ze worden bovendien verdeeld over verschillende regio's en in prioritaire en niet-prioritaire soorten. Ook voor Habitatrictlijn moeten *Speciale beschermingszones* (Habitatrictlijngebieden) worden aangewezen.

De gebieden die vallen onder de beide richtlijnen moesten uitgroeien tot een Europees netwerk van natuurgebieden. Dit netwerk wordt Natura 2000 genoemd. Nederland kent 161 Natura 2000-gebieden.

Beleid maakt doorgaans talige ontwikkelingen door. De bescherming van planten- en diersoorten wordt inmiddels aangeduid als het nastreven van biodiversiteit en behoud daarvan.

De centrale overheden van de EU-lidstaten zijn ervoor verantwoordelijk dat de Vogel- en Habitat-richtlijnen worden geïmplementeerd en voorzien wordt in de aanwijzing van Natura 2000-gebieden. In Nederland wordt het ministerie van LNV aangesproken.

De Nederlandse overheid heeft de meeste uitvoering van dit EU-beleid overgedragen aan provincies. De rijksoverheid blijft wel systeemverantwoordelijk en verantwoordelijk voor bepaalde gebieden van bijzondere betekenis zoals het Waddengebied.

Hoe zit het met de decentralisatie van taken en bevoegdheden op het vlak van natuurbeleid naar provincies? Het ministerie van LNV heeft in 2011 een akkoord gesloten met de provincies (verenigd in IPO-verband) waarin de decentralisatie werd afgesproken. Voor dat nationaal en decentraal beleid is vervolgens een wettelijke basis geschapen in de Wet natuurbescherming (Wnb). Deze wet is in 2015 vastgesteld en begin 2017 ingevoerd. In 2020 is een wijziging aan de orde in verband met de stikstofproblematiek die begin 2020 ontstond.

De rijksoverheid is in het formuleren van eigen natuurbeleid terughoudend. Wat is die rol dan vooral?

- Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is systeemverantwoordelijk voor het natuurbeleid. Dat is 2011 met de provincies afgesproken. Dat betekent dat LNV het geheel van verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en middelen moet overzien en bewaken.
- LNV heeft een sturingsrelatie met Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer is een op een wet gefundeerde zbo. Staatsbosbeheer heeft veel natuurgebieden in bezit (in elk geval pakweg 128 Natura 2000-gebieden) en voert er het beheer over.
- LNV is bevoegd tot het aanwijzen van beschermde gebieden en formuleert instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden, met name met betrekking tot de instandhouding van habitats en soorten. Die doelstellingen zijn gebaseerd op de landelijke staat van instandhouding van habitats en soorten. .
- LNV formuleert een nationale natuurvisie en
- LNV is de *trait d'union*, de schakelaar tussen Europese Unie en provincies die centraal staan in het natuurbeleid. Schakelen impliceert dat de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen en Natura 2000-regels moeten worden geïmplementeerd. LNV zorgt voor sturing richting provincies.
- En omgekeerd, schakelen is ook het organiseren van monitoring van hoe het in de provincies gaat, hoe de stand van de natuur erbij staat op het vlak van de habitats en soorten.
- De rijksoverheid bundelt de monitoringformatie van provincies en stuurt die door naar 'Brussel' zoals de EU tot een overzicht kan komen.
- Rijkswateren zijn in beheer bij het Rijk (LNV), alsmede enkele gebieden op het land.
- LNV is samen met de minister van Infrastructuur & Waterstaat alsmede de provincies verantwoordelijk voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).
- Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zorgt voor informatie in termen van 'lerende evaluatie'.
- Het Europese Milieuagentschap publiceert dan *The State of Nature*, die een vergelijking van alle landen inhoudt die bij de EU zijn aangesloten. De vergelijking betreft de biodiversiteit.
- LNV voert landbouwbeleid en kijkt naar de link daarvan met natuurbeleid.
- LNV verleent vergunningen voor handelingen die raken aan het nationaal belang, zoals rijkswegen, hoofdvaarwegen en mijnbouw.

Natuurnetwerk

Het concept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is in 1989 geïntroduceerd in het toenmalige *Natuurbeleidsplan*. In 1991 heeft het ministerie van VROM de EHS vastgesteld, een landelijk netwerk van natuurkerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden, bufferzones en verbindingszones. De EHS had een doorlooptijd tot 2027. Het EHS-concept kreeg kritiek, maar heeft deze kritiek grotendeels weerstaan. Het concept kreeg een 'nieuwe jas' en werd in 2011-2013 omgevormd tot Nationaal Natuurnetwerk (NNN) en sedert medio 2014 het betiteld als Nationaal Natuurnetwerk Nederland (NNN).

Sinds 2014 zijn de provincies verantwoordelijk voor de uitvoering van het NNN voor zover dat deel hun provincie betreft. Het doel van het NNN is de achteruitgang van het areaal aan natuur en van de biodiversiteit (soorten en habitats) te stoppen door een samenhangend

netwerk van natuurgebieden te creëren. Dit wordt gedaan door natuurgebieden aan te kopen, te vergroten en met elkaar te verbinden door verwerving, inrichting en beheer van aangrenzende en tussenliggende landbouwgronden. Natuur en landbouw zijn zo verknoot.

In het Natuurpact van september 2013 hebben Rijk en provincies hun nieuwe ambities om natuur in Nederland te ontwikkelen en te behouden vastgelegd voor de periode tot en met 2027. De meeste provincies hebben de Ecologische Hoofdstructuur herijkt en de naamgeving is veranderd naar Natuurnetwerk Nederland. Bij deze herijking is de focus verlegd naar de internationale natuurverplichtingen.

De Wet natuurbescherming (Wnb)

Wat is de juridische basis voor het nationaal en provinciaal natuurbeleid? Op 1 januari 2017 zijn de Wet natuurbescherming (Wnb) en het Besluit en de Regeling natuurbescherming in werking getreden. Ze vervingen de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving.

Het wettelijke stelsel geeft vorm en inhoud aan de decentralisatieafspraken van het Rijk met de provincies in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact. 'De uitvoering van de Wnb ligt hoofdzakelijk bij de provincies. De provincies bepalen binnen de provinciegrenzen wat op natuurgebied wel en niet mag en zijn over het algemeen verantwoordelijk voor de informatievoorziening, voor vrijstellingen, ontheffingen en vergunningen en voor toezicht en handhaving, expliciet benoemde uitzonderingen. Verder is het nieuwe wettelijke stelsel een vereenvoudiging vergeleken met het voormalige stelsel en sluit het beter aan op het Europese recht en op het omgevingsrecht' (De Poorter, 2017).

De provincie is bevoegd gezag voor natuurvraagstukken. Maar een aantal beleidsgebieden berusten op rijksniveau, zoals onder meer het beleid ten aanzien van hoofdvaarwegen, burgerluchtvaart, militaire oefenterreinen, kustbeveiliging, landelijke energietransport, aardgaswinning en transport, windenergiewinning op zee.

Het doel van de Wnb betreft

- het beschermen en ontwikkelen van de natuur,
- en het behouden en herstellen van de biodiversiteit,
- het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de natuur voor maatschappelijke functies (zoals recreatie),
- en ook het verzekeren van samenhangend beleid voor het behoud en beheer van waardevolle landschappen.

Ter uitvoering van de wet stellen de minister van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV; voorheen: Economische Zaken) en de provincies een nationale natuurvisie respectievelijk provinciale natuurvisies vast (Wnb artikelen 1.5 en 1.7). Hierin worden het nationale en provinciale beleid opgenomen. In de provinciale visies is de integratie van het natuurbeleid opgesloten met het economische beleid, het ruimtelijk (omgevings)beleid, het milieubeleid, het waterbeleid en het cultuurbeleid in termen van leefbaarheid.

Gezien deze formuleringen is begrijpelijk dat LNV en provincies gezamenlijk optrekken bij de vormgeving van een natuurvisie en de coördinatie.

De minister van LNV ziet toe op de staat van instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van vogels, andere dier- en plantensoorten (Wnb artikel 1.8).

Het Planbureau voor de Leefomgeving brengt eenmaal per vier jaar een wetenschappelijk rapport uit over de toestand van de natuur en eenmaal per twee jaar een monitoringsrapport met de stand van zaken (Wnb artikel 1.9).

Opvallend is dat nergens gesproken wordt over een integrale beleidsopgave op nationaal niveau van natuurbeleid en agrarisch beleid. Maakt de manier van invulling van het agrarisch ondernemerschap op het vlak van landbouw en veeteelt uit voor wat bereikt kan worden in het natuurbeleid? Die vraag speelde in 2015-2017 blijkbaar niet zodanig dat dit in de wet is terug te zien.

Dat op provinciaal niveau landbouwbeleid en mestproblematiek (nog) niet wordt genoemd is begrijpelijk. Buiten ruimtelijk beleid hebben provincies geen bijzondere taak op het gebied van landbouw.

Om de discussie goed te kunnen volgen is kort aandacht nodig voor het voormalige PAS: Programma Aanpak Stikstof. In dit programma werkten overheden, natuurorganisaties en ondernemers samen aan ruimte voor economische ontwikkelingen, sterkere natuur en minder stikstof. Aanleiding was dat op landelijk niveau de neerslag van stikstof al langere tijd daalde, maar dat moeilijk te bewijzen was dat een afzonderlijke activiteit geen kwaad kon voor de natuur.

Het PAS gold voor 118 Nederlandse Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige natuur (de PAS-gebieden).

Op basis van het PAS werd alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die natuurgebieden. Dit gebeurde vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden. Deze toestemming 'vooraf' is sinds 29 mei 2019 niet meer toegestaan. Op die datum deed de Raad van State (RvS) de uitspraak dat het PAS niet als basis voor toestemming voor activiteiten mag worden gebruikt.

Inmiddels ligt er een *Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet* (stikstofreductie en natuurbescherming; Tweede Kamer 2020-2021, 35600). Daarmee is de stikstofproblematiek en de rol van agrarische bedrijfsvoering daarbij wel aan de orde op provincieniveau. Dat is overigens nog nauwelijks zichtbaar in de stukken van en over de provincie Noord-Holland, hoewel gedeputeerde staten in het coalitieakkoord 2019-2023 zeggen te streven naar meer duurzaamheid in de agrarische sector en kringlooplandbouw.

Provincie Noord-Holland

Het niet-stedelijk gebied van Noord-Holland kent een variatie aan waardevolle landschappen, natuurgebieden en wateren. Bossen, heidevelden, duinen, veenweiden, open polders, kwelders en de Noordzee, Texel, Naardermeer, Markermeer, Gooimeer, Waddenzee en het IJsselmeer. De provincie Noord-Holland heeft veel verschillende natuur- en cultuurlandschappen van nationale en internationale betekenis. De nationale parken Duinen van Texel en Zuid-Kennemerland zijn de visitekaartjes van de Noord-

Hollandse natuur. Tot de cultuurlandschappen behoren bossen, heidevelden, duinen, veenweiden, moerassen en grote wateren.

Het landelijk gebied kent een aantal uitdagingen voor behoud en gebruiksfuncties. Denk aan

- droogte en bodemdaling in de veenweidegebieden,
- ruimte voor klimaatadaptatie,
- een transitie in de agrarische sector naar meer duurzaamheid (lees: kringlooplandbouw),
- een terugloop in biodiversiteit en goede waterkwaliteit,
- de noodzaak van behoud van natuurgebieden,
- de vermindering van gebruik van bestrijdingsmiddelen,
- de beperking van faunaschade,
- de noodzaak van dijkversterking
- de wenselijkheid van spreiding van recreatie en bevordering van de identiteit en beleving van kustplaatsen,
- gebruik van biologisch voedsel.

Het coalitieakkoord 2019-2023 voor de vorming van een dagelijks provinciaal bestuur maakt daar gewag van. We lezen in het akkoord van de coalitie in 2019 over een voedselvisie, een programma identiteit kustplaatsen IJsselmeer, een transitie-academie, een landschapsfonds en zo meer. De bestuurlijke etalage is gevuld met oude en nieuwe waren.

De provincie heeft maar liefst 19 Europees beschermde natuurgebieden en vier werelderfgoederen. Er is volgens het provinciebestuur dus reden om de waarden van deze gebieden veilig te stellen en te vergroten. Daartoe wordt natuurbeleid gevoerd. Veel natuurbeleid is uitvoering van bestaande wetgeving, in dit geval de Wnb.

Nederland telt 161 Natura 2000-gebieden. Ze maken – zoals gesteld - deel uit van een samenhangend netwerk van natuurgebieden binnen de Europese Unie. Dit netwerk is bedoeld om de achteruitgang van de biodiversiteit in Europa te stoppen. Een voorbeeld. Kennemerland-Zuid, langs de Noordzeekust gelegen ten zuiden van IJmuiden, is een van de aangewezen Natura 2000-gebieden. Daarmee is het gebied beschermd op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en met ingang van 2017 de Wet natuurbescherming (Wnb). In het gebied mogen in beginsel geen activiteiten plaatsvinden die de Natura 2000-doelen voor het gebied in gevaar brengen. Deze doelen heeft het Rijk vastgesteld in een aanwijzingsbesluit.

De Natura 2000-doelen zijn geformuleerd in zogenoemde instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen en (leefgebieden van) diersoorten.

Kennemerland-Zuid wordt beschermd als Natura 2000-gebied vanwege de bijzondere natuur van de duinen. Naast de natuurfunctie zijn ookde recreatie, waterwinning en zeevering belangrijke functies van het gebied. Voor Kennemerland-Zuid bestaat een beheerplan, vastgesteld door het provinciebestuur van Noord-Holland. Het doel van dit Natura 2000-beheerplan is tweeledig:

- Het bevat een uitwerking van de Natura 2000-doelen in omvang, ruimte en tijd, en beschrijft de maatregelen die genomen moeten worden om die doelen daadwerkelijk te bereiken.
- Het geeft aan in hoeverre bestaande of nieuwe activiteiten in en om het gebied kunnen (blijven) plaatsvinden zonder dat de Natura 2000-doelen in gevaar komen. Het beheerplan maakt voor gebruikers duidelijk aan welke voorwaarden ze zich moeten houden om hun activiteiten te kunnen uitvoeren zonder dat ze een vergunning in het kader van de Wnb nodig hebben. Het beheerplan vormt daardoor ook een kader voor vergunningverlening voor nieuwe activiteiten, en voor handhaving.

Het centrale beleidsdocument: de Omgevingsvisie

Wat is het centrale beleidsdocument van het provinciebestuur van Noord-Holland ten aanzien van natuurbeleid? De provinciale Omgevingsvisie bevat het beleid voor de bescherming van natuur en landschap. Dit beleid is uitgewerkt in het tweede belangrijke document: het Programma Natuurontwikkeling (PNO).

Wat is de ambitie in de Omgevingsvisie? In de Omgevingsvisie NH 2050 is de ambitie uitgesproken om de biodiversiteit in de provincie te versterken. Dat doet het provinciebestuur niet alleen door planologische bescherming en de verwerving en inrichting van nieuwe natuurgebieden, maar ook door het stimuleren van kwalitatief goed natuurbeheer, zoals beschreven in het Programma Natuurontwikkeling. Daarnaast zoekt het provinciebestuur naar *meekoppelkansen* met andere functies zoals de landbouw en de wateropgaven die er zijn als gevolg van de klimaatadaptatie.

Wat staat in het PNO? In het PNO staan alle groene projecten en subsidieregelingen voor de ontwikkeling en het beheer van natuurgebieden en landschappen opgenomen. De provincie voert de komende jaren zo'n 55 *natuurprojecten* uit voor het herstellen en versterken van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Er is jaarlijks zo'n € 50 miljoen beschikbaar voor de projecten, verzameld in het Programma Natuurontwikkeling (PNO) 2021-2025. Hiermee worden projecten van Texel tot 't Gooi uitgevoerd. De lijst van projecten wordt aan Provinciale Staten aangeboden.

Samenwerking met partners

Het provinciebestuur werkt samen met andere partners aan een groene leefomgeving. Met wie? Bij de ontwikkeling en de uitvoering van haar beleid en projecten werkt de provincie samen met Natuurmonumenten, bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden.

Hoeveel? In Noord-Holland zijn duizenden vrijwilligers actief in het beheer van natuur en landschap, milieu- en natuureducatie of in lokale of regionale initiatieven.

Wat mag ervan verwacht worden? De betrokkenheid, ideeën en kennis van deze 'partners in het veld' is van grote betekenis voor de bescherming en ontwikkeling van de biodiversiteit en landschappen in Noord-Holland.

Ondersteuning? Via het programma 'Betrekken bij Groen' worden vrijwilligers ondersteund. De provincie wil nieuwe samenwerking aangaan om in elk gebied passende oplossingen te vinden. Daarom is de provincie geïnteresseerd in nieuwe ideeën om het groen te versterken. Vanuit die gedachte is de aanpak 'Groen Kapitaal' ontstaan.

Natuurverbindingen

De provincie Noord-Holland werkt, samen met verschillende partners, aan het verbinden van natuurgebieden. Hierdoor krijgen dieren een groter aaneengesloten leefgebied, kunnen ze beter voedsel en soortgenoten vinden en worden hun overlevingskansen groter. Verkeerswegen versnipperen leefgebieden van diersoorten, en nog te veel dieren komen om in het verkeer, ook op de provinciale wegen. In het recente coalitieakkoord heeft de provincie extra ambitie getoond om dit probleem op te lossen. De provincie werkt in samenwerking met de Wageningen Universiteit (WENR) aan het in beeld brengen van de grootste fauna-knelpunten.

Natuurbeheer in Noord-Holland

De provincies zijn verantwoordelijk voor de beheerplannen, vergunningverlening en handhaving. De provincie is anders gesteld verantwoordelijk voor het beheer van de natuur in aangewezen gebieden. Dit kan betekenen dat de provincie de natuur haar gang laat gaan of maatregelen treft zoals begrazing, maaien, hooien of kappen. In het Natuurbeheerplan staan de natuurdoelen aangegeven en de subsidiemogelijkheden voor (agrarische) natuur.

Het Natuurbeheerplan 2021 bestaat uit een aantal kaarten en maakt deel uit van het Programma Natuurontwikkeling. Op de kaarten staat aangegeven voor welke soort natuurbeheer subsidie beschikbaar wordt gesteld. Het 'Stelsel Natuur- en Landschapsbeheer' (SNL) regelt deze subsidies.

Het Natuurbeheerplan is tot stand gekomen in overleg met belanghebbenden uit de omgeving, zoals (agrarische) ondernemers, gemeenten en natuur-, recreatie- en waterbeheerders.

Voor 14 Natura 2000-gebieden heeft provincie Noord-Holland het bevoegd gezag:

- Abtskolk & De Putten;
- Duinen Den Helder-Callantsoog;
- Duinen en Lage Land Texel;
- Eilandspolder;
- Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske;
- Kennemerland-Zuid;
- Naardermeer;
- Noordhollands Duinreservaat;
- Oostelijke Vechtplassen;
- Polder Westzaan;
- Polder Zeevang;
- Schoorlse Duinen;
- Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder;
- Zwanenwater & Pettemerduinen.

Voor de overige vijf gebieden heeft het Rijk het bevoegd gezag:

- Eemmeer & Gooimeer Zuidoever;
- IJsselmeer;
- Markermeer en IJmeer;

- Noordzeekustzone;
- Waddenzee.

Een beheerplan werkt de Natura 2000-doelen uit het Aanwijzingsbesluit uit. Het aanwijzingsbesluit staat op www.natura2000.nl bij elk gebied.

Het beheerplan bevat een beschrijving van de natuur in het gebied. Het beschrijft de maatregelen die nodig zijn om dieren, planten en hun leefgebieden te beschermen. Het maakt ook duidelijk welke activiteiten zonder meer zijn toegestaan, welke activiteiten onder voorwaarden zijn toegestaan en voor welke activiteiten een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming nodig is. Criterium is dat de activiteiten de beschermde natuur niet in gevaar brengen (zie: Wet natuurbescherming).

Een beheerplan komt tot stand in overleg met belanghebbenden uit de omgeving, zoals (agrarische) ondernemers, gemeenten en natuur-, recreatie- en waterbeheerders. De provincie weegt alle belangen af en stelt een beheerplan vast. Het natuurbelang is doorslaggevend, maar de provincie kijkt nadrukkelijk ook naar de gevolgen en mogelijkheden voor andere belangen, zoals landbouw, bedrijven en recreatie.

Een voorbeeld van een beheerplan is: Kennemerland-Zuid. Dit is een nationaal park met de status van Natura 2000-gebied. Het beheerplan voor dit gebied tussen IJmuiden en Noordwijk is erop gericht dat het kenmerkende duinlandschap behouden blijft. Het beheerplan voor Kennemerland-Zuid is opgesteld in overleg met de beheerders PWN, Waternet, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Landschap Noord-Holland en het Zuid-Hollands Landschap, de provincie Zuid-Holland, gemeenten in het gebied en andere betrokken partijen. Een aantal belangrijke observaties in het Natura 2000-beheerplan is:

- Witte en grijze duinen zijn sinds 2004 in oppervlakte en kwaliteit achteruitgegaan.
- Duinbossen zijn in kwaliteit achteruitgegaan, maar in oppervlakte gelijk gebleven.

Omgevingsverordening

In de nieuwe omgevingsverordening van de Provincie Noord-Holland van augustus 2020 zijn 32 landschappen aangewezen als *'Bijzonder Provinciaal Landschap'*. De Omgevingsverordening HK2020 is op 23 oktober 2020 vastgesteld door provinciale staten. Van deze bijzondere landschappen is aangegeven welke ecologische, landschappelijke, cultuurhistorische of aardkundige waarden er aanwezig zijn, samengevat met het begrip 'kernkwaliteiten'.

Het is aan besturen van gemeenten en woningcoöperaties of aan andere initiatiefnemers om plannen te maken die passen binnen deze regels. De provincie geeft dan aan (bijvoorbeeld via een zienswijze) of plannen voldoen aan de omgevingsverordening. Om ontwikkelingen die zijn toegestaan goed in te passen in het landschap, is een leidraad toegevoegd aan de omgevingsverordening.

In de Omgevingsverordening NH2020 zijn regels samengevoegd op het gebied van natuur, milieu, mobiliteit, erfgoed, ruimte en water. De provincie wil ontwikkelingen als woningbouw en windenergie mogelijk maken en het waardevolle Noord-Hollandse landschap beschermen.

De 21 nu geldende provinciale verordeningen zijn samengevoegd tot één verordening. Hierdoor is het makkelijker geworden om te zien welke regels waar gelden.

Vier bijzondere thema's

De provincie Noord-Holland heeft ook nog een aantal specifieke projecten lopen. De volgende komen kort aan de orde:

Thema 1: pilot agrarisch natuurnetwerk in drie gebieden;

Thema 2: actieplan weidevogels;

Thema 3: faunaschade;

Thema 4: stikstofreductie.

Thema 1: Pilot agrarisch natuurnetwerk in drie gebieden

De subsidie voor agrarisch natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk Nederland gaat stoppen. In een pilot agrarisch natuurbeheer zoeken LTO, agrarische collectieven, terrein beherende organisaties en provincie naar passende en duurzame manieren om het Natuurnetwerk op een andere wijze te realiseren. Daarvoor wordt gesproken met agrariërs in de Mijzenpolder, Eilandspolder-West en het Wormer- en Jisperveld.

Thema 2: Actieplan weidevogels

Noord-Holland kent ook een speciaal actieplan.

Noord-Holland is van oudsher een echte weidevogelprovincie. Ondanks de afname van de weidevogelpopulatie, is deze nog steeds van internationaal belang. Van het totaal aantal grutto's in Europa broedt zelfs 15 procent in Noord-Holland. De grutto is in 2015 zelfs door de Nederlanders gekozen tot 'nationale vogel' en staat symbool voor biodiversiteit in het landelijk gebied.

De provincie draagt bij aan de bescherming van weidevogels. Dit doet het bestuur onder meer door subsidie te verlenen aan natuurorganisaties en agrarische collectieven voor het beheer van weidevogelgebieden. Zij zorgen ervoor dat het gebied geschikt blijft voor weidevogels. De provincie vraagt van de verschillende beheerders van de gebieden dat zij samenwerken. Het leefgebied van een weidevogel beperkt zich immers niet tot dat van een enkele agrariër of grondeigenaar.

Voor het behoud van weidevogels is een aantal zaken van belang:

- grote en open gebieden;
- weinig verstoring van de vogels;
- optimaal graslandgebruik en waterpeil;
- deelname van voldoende agrariërs aan weidevogelbeheer in agrarische gebieden;
- actief beheer van natuur door natuurbeheerders.

De provincie heeft een actieplan Weidevogels, gericht op behoud van de weidevogels. Dit plan bestaat uit de volgende tien punten.

1. Planologische bescherming.

De planologische bescherming van de weidevogelkerngebieden is onderdeel van het nieuwe beschermingsregime Bijzonder Provinciaal Landschap (BPL) en via het bestaande beschermingsregime Natuurnetwerk Nederland (NNN). BPL en NNN zijn in de Ontwerp-Omgevingsverordening NH2020 opgenomen.

2. *Natuurnetwerk Nederland afmaken en topgebieden ondersteunen.*
Het afmaken van het NNN betekent onder andere dat er hectares landschap binnen het Natuurnetwerk Nederland worden ingericht op manieren die geschikt zijn voor weidevogels. Daarnaast worden de topgebieden voor weidevogels versterkt door het ondersteunen van initiatieven die gunstig zijn voor de groei van het aantal weidevogels.
3. *Verkennen, verbinden en kennis delen.*
De provincie wil de samenwerking tussen partners verder versterken. Provincie en beheerders hebben waardevolle kennis, zoals monitorgegevens, ervaringen uit veldbezoeken en signalen uit het veld. Die kennis en ervaring beter met elkaar delen helpt om de leefomstandigheden voor weidevogels verder te verbeteren. De provincie investeert ook in onderzoek en kennisoverdracht.
4. *Vernatting.*
Vernatting van graslanden helpt bij het behoud van weidevogels. Bijvoorbeeld door het creëren van plasdrasplekken. Er is onderzoek gedaan zodat de negatieve effecten (uitspoeling van fosfaat en het ontstaan van pitrus) van plasdrasplekken beperkt of voorkomen kan worden. Ook in 2020 geven we hier extra aandacht aan.
5. *Kruidenrijk gras.*
Het kruidenrijk gras is van belang voor het vinden van voedsel, het schuilen en het broeden van weidevogels. Er is onderzoek gedaan naar de effecten van kruidenrijk gras. Agrariërs hebben behoefte aan begeleiding bij de aanleg en het beheer van kruidenrijk gras en bodembeheer. Daarom helpen wij bij het inzetten van coaches voor agrariërs. Daarnaast wordt er een veldbijeenkomst georganiseerd voor beheerders van kruidenrijk gras om kennis te delen en hun netwerk te vergroten.
6. *Ruige mest.*
Weidevogels gedijen beter bij beperkte hoeveelheden van ruige mest dan bij drijfmest. Er wordt daarom naar oplossingen gezocht om ruige mest in plaats van drijfmest te gebruiken.
7. *Predatiebeheer.*
Te weinig kuikens van weidevogels worden groot. Dit komt onder andere door predatoren die eieren en/of kuikens opeten. Daarom leveren we een bijdrage aan landelijk onderzoek naar predatoren. Daarnaast starten we een gezamenlijk project met beheerders waarin kennis en ervaringen over predatiebeheer worden gebundeld. Bijvoorbeeld over het proces van aanvragen van ontheffingen voor de Wet Natuurbescherming.
8. *Beheer door particuliere natuurbeheerders.*
Naast terrein beherende organisaties en agrarische collectieven zijn particuliere natuurbeheerders van groot belang bij het weidevogelbeheer. We willen deze natuurbeheerders daarom in 2020 meer gereedschappen bieden, zoals een opleiding natuurbeheer en coaching.

9. *Voorlichting gemeenten.*

De provincie wil gemeenten meer voorlichting geven over het Natuurnetwerk Nederland, over de kernkwaliteiten van het Bijzonder Provinciaal Landschap en over de Wet natuurbescherming zodat zij kunnen bijdragen aan een betere bescherming van de weidevogels. In de tweede helft van 2020 zullen wij een project doen met Landschap Noord-Holland en Vogelbescherming Nederland om gemeenten en inwoners actiever te betrekken bij het behouden van weidevogels in Noord-Holland. Dit gaat in samenwerking met onder andere de agrarische collectieven die in de gemeenten met weidevogelbeheer bezig zijn.

10. *Beheer is mensenwerk.*

Weidevogels kunnen niet zonder de enorme inzet van agrarische beheerders, natuurbeheerders, experts, vrijwilligers, gebiedspartijen en faunabeheer. Wij blijven hen ondersteunen met onder andere cursussen die worden aangeboden aan vrijwilligers die zich inzetten voor de bescherming en monitoring van weidevogels.

De provincie Noord-Holland werkt in dit actieplan niet alleen, maar samen met verschillende partners. Alleen dan zijn de weidevogels te behouden. Het provinciebestuur beperkt zich niet alleen tot weidevogels. De afgelopen jaren is het agrarisch natuurbeheer verbreed naar akkervogels en worden met bloemrijke akkerranden, vogelakkers en wintervoedselveldjes maatregelen getroffen waar Kieviten, scholeksters en akkervogels zoals de gele kwikstaart van profiteren. Uit onderzoek blijkt dat dit beheer ook bijdraagt aan meer vlinders. Kortom: Noord-Holland beperkt de inzet niet alleen tot weidevogels maar werken met onze partners aan herstel van biodiversiteit in brede zin.

Een groot gebied in de provincie is planologisch beschermd als weidevogelleefgebied. 'De provincie verleent subsidie voor het weidevogelbeheer op ruim 23.000 hectare. Het provinciale weidevogelmeetnet levert inzicht in het succes van het beheer en de bescherming'. De Noord-Hollandse gegevens van de afgelopen elf jaar laten een gelijke of soms positievere trend zien dan die in de rest van Nederland. 'Twee soorten blijven echter gestaag achteruitgaan: de grutto en de Kievit'. Om weidevogels duurzaam te behouden voor Noord-Holland zijn waardevolle en botanisch rijke graslanden van groot belang. Aldus het monitorrapport '*Biodiversiteit in Noord-Holland 2019*' (p. 8).

Thema 3: Faunaschade

Er is een tweede actieplan.

In juni 2020 heeft het provinciebestuur een wijziging aangebracht in iets wat typisch is voor Noord-Holland: het ganzenbeleid. Na overleg met boeren- en natuurorganisaties en de jagersvereniging is besloten een aantal belemmeringen in het beheren van ganzen weg te nemen. Daarnaast neemt de schadevergoeding voor landbouwschade door ganzen vanaf maart 2021 af. De provincie vergoedt, in gebieden waar ganzen beheerd mogen worden, vanaf volgend jaar 80 procent van de schade. Dat is in plaats van de 95 procent in 2020. Daarmee wordt de ganzenregeling in lijn gebracht met de regelingen die bestaan voor andere dieren die schade veroorzaken. Het geldt dat door deze wijziging vrijkomt, zet de provincie in voor de omslag naar een duurzame agrarische sector.

De schadevergoedingen blijven ongewijzigd voor foerageergebieden van ganzen en in

Natura 2000-gebieden. Op deze plekken zijn nauwelijks mogelijkheden om ganzen te verjagen vanwege de beschermde natuurstatus. Deze en andere aanpassingen vormen de uitgangspunten van het nieuwe ganzenbeheerplan dat eind 2020 wordt vastgesteld.

Gedeputeerde voor natuur Esther Rommel verklaart:

‘We begrijpen dat het voor veel boeren vervelend is dat we de schadevergoeding met 15 procent verlagen. Maar we komen hen ook tegemoet door veel belemmeringen in het beheer weg te nemen. En met het geld dat we niet uitkeren kunnen we veel doen om de sector te helpen verduurzamen’ (Bron: website provincie).

En:

‘We vinden dat de verantwoordelijkheid voor schadebestrijding deels bij de ondernemer ligt, maar we willen het hen niet onnodig moeilijk maken om iets aan de oorzaak te doen. Daarom schrappen we veel administratieve last om schade te voorkomen en de populatie te beheren. En meldingen kunnen voortaan via een app gedaan worden.’

In 2020 heeft de gedeputeerde uitvoerig gesproken met de grondgebruikers, verenigd in de Faunabeheereenheid Noord-Holland (FBE), over het voornemen van de coalitie het eigen risico te verhogen. De FBE voert het faunabeleid uit waarvoor de provincie kaders stelt. Zij bestaat uit vertegenwoordigers van boerenorganisaties, natuurorganisaties en de jagersvereniging. Voor het uitvoeren van het faunabeleid maakt de FBE-faunabeheerplannen, waaronder het ganzenbeheerplan.

Vanuit de FBE was er de wens om ook een aantal zaken voor ganzenbeheer aan te passen. Zo worden aanpassingen gedaan die helpen om populatiebeheer effectiever uit te voeren en de streefstand van de jaarrond verblijvende grauwe gans en brandgans te halen. Het beheer mag gebeuren vanaf een uur voor zonsopgang tot en met een uur na zonsondergang. Daarnaast verdwijnt met de komst van een meldingsapp een hoop digitaal ‘papierwerk’. Deze aanpassingen mogen echter geen effect hebben op de populatie trek ganzen, aldus het provinciaal beleid uit 2020.

Is er ook kritiek?

Tijdens de vergadering van de Statencommissie Natuur, Landbouw en Gezondheid in augustus 2020 maakten twee melkveehouders van hun inspraakrecht gebruik door de gevolgen van het ganzenbeheer voor agrarische bedrijven te belichten. De Sain in het blad *Nieuwe Oogst* van 25 augustus 2020:

‘We lijden grote schade, doordat ganzen massaal het verse gras opeten, waardoor we veel voer elders moeten aankopen’. ‘Dit past niet in de geliefde kringlooplandbouw.’ ‘De ganzen verjagen ook de weidevogels en zorgen voor een hoge stikstofneerslag in de natuurgebieden’, aldus melkveehouder De Sain, die de verhoging van het eigen risico van 5 naar 20 procent als onrechtvaardig bestempelde.

‘Ondernemers stellen al alles in het werk om de ganzen te verjagen. In de natuurgebieden zijn de ganzen beschermd en pakken ze hun rust. Om te eten vliegen ze tussendoor over naar de agrarische percelen.’ (Hartman, 25 aug. 2020)

Een tweede inspreker benadrukte richting de commissie daarom dat veel gedupeerde ondernemers, ook op andere dossiers zoals de voltooiing van het Nationaal Natuurwerk, de stikstofproblematiek en de bodemdaling het kind van de rekening zijn. *‘Ook daar zitten ze*

met dezelfde overheid om tafel om constructief aan oplossingen te werken. Hoelang zijn die afspraken straks houdbaar?', aldus Jack Rijlaarsdam.

De insprekers hadden in augustus 2020 geen succes. Het provinciebestuur van Noord-Holland blijft vasthouden aan het nieuwe ganzenbeleid ondanks dat er ook tegenwerpingen waren van diverse organisaties binnen de faunabeheereenheid dat daarmee de populatie onvoldoende kan worden teruggebracht. Ruimere mogelijkheden voor de beheerders zijn volgens de faunabeheereenheid noodzakelijk (zie Hartman, 25 aug. 2020)

Thema 4: Stikstofreductie

Wat doet het provinciebestuur na de uitspraak van de Raad van State uit 2019 waarbij de PAS (Programma Aanpak Stikstof) met betrekking tot meer dan 160 Natura 2000-gebieden niet meer geldig is? De provincie Noord-Holland voert beleid op dit punt. Het bestuur wil de stikstofuitstoot terugdringen, zodat planten en dieren in de stikstofgevoelige gebieden kunnen blijven groeien en leven. Samen met gemeentebesturen, representanten van de landbouw, de bouw en de industrie zoekt de provincie hiervoor naar oplossingen. Is er een aanpak?

Ieder gebied is anders, waardoor een algemene aanpak niet effectief is. Bovendien kunnen activiteiten die stikstof uitstoten voor stikstofneerslag in een verder gelegen gebied zorgen. Dit is de reden dat ervoor gekozen is om per gebied te bekijken welke activiteiten stikstof uitstoten en hoe de stikstofneerslag aan te pakken.

De provinciale monitor

Na deze tour d'horizon is de feedback aan de orde. Vindt er monitoring plaats van natuurwaarden in Noord-Holland? Aandacht hiervoor is nodig omdat de rijksoverheid hierover data moet leveren aan de Europese Commissie die de bescherming van gebieden, fauna en flora in kaart brengt voor alle lidstaten van de Europese Unie. Rijk en provincies hebben hierover al in 2011 afspraken gemaakt dat provincies hier werk van maken.

Natuur- en landschapswaarden staan wereldwijd, ook in Noord-Holland, onder druk. Dit komt door:

- een gebrek aan geschikte leefgebieden voor dier- en plantensoorten;
- versnippering door verstedelijking en infrastructuur en door milieuproblemen zoals onvoldoende waterkwaliteit;
- verdroging;
- hoge fosfaat- en stikstofemissies door verkeer, industrie, landbouw en veeteelt.

Het provinciaal beleid voor herstel van de biodiversiteit, dat enkele decennia geleden is ingezet, begint zijn vruchten af te werpen, stelt het provinciebestuur. Om nauwkeurig te weten hoe het met de natuur in Noord-Holland is gesteld, is er een monitoringsprogramma ontwikkeld. Meer hierover is te vinden in het rapport 'Biodiversiteit in Noord-Holland 2019'.

Welk soort cijfers komen in de monitor naar voren? Geen cijfers over stikstofemissie of faunaschade. In het rapport komt de Living Planet Index (LPI) aan bod. Dat is een internationaal veel gebruikte graadmeter voor de mondiale biodiversiteit.

Het CBS berekent sinds 2015 volgens de LPI-systematiek een Nederlandse editie en op verzoek ook provinciale LPI's. Aan de hand van de LPI Noord-Holland volgt de provincie de

ontwikkeling van de biodiversiteit in Noord-Holland. Naast de provinciale LPI heeft het CBS ook de LPI voor de voornaamste landschapstypen in Noord-Holland berekend. Zo is er in te zoomen op specifieke gebieden. Met de LPI brengt Noord-Holland trends op hoofdlijnen in beeld. De LPI-trends worden aangevuld met de conclusies uit de provinciale meetnetten van het Netwerk Ecologische Monitoring, in dit geval het Landelijk Meetnet Flora (LMF).
Bevindingen?

De LPI voor Noord-Holland laat een matige verbetering in biodiversiteit zien ten opzichte van 1990 volgens het rapport *'Biodiversiteit in Noord-Holland 2019'*. De onderliggende soorten geven aan welke oorzaken hiervoor aan te wijzen zijn. Als eerste worden de bossen in Noord-Holland ouder en krijgen daardoor een gevarieerdere structuur. Wel nemen de stikstof minnende soorten in het bos toe. De vergrassing en verruiging van het open duin is nog niet opgelost; soorten van het open duin nemen af en ruigte minnende soorten nemen toe. In moerassen gebeurt hetzelfde.

Voor het agrarisch gebied zijn nog onvoldoende gegevens voorhanden om een LPI op te kunnen berekenen. Meer kennis van de biodiversiteit in het agrarisch gebied is, volgens het provinciebestuur, 'van groot belang gezien de opgave die er ligt in het landelijk gebied, om de transitie in de landbouw samen te laten gaan met het herstel van de biodiversiteit' (p.9).

De toekomst van het provinciaal natuurbeleid

De kern van toekomstig provinciaal natuurbeleid is dat het niet alleen gaat over biodiversiteit in en rond natuurgebieden maar om omgaan met de stikstofproblematiek, duurzamere landbouw en klimaatverandering. Het denken over natuur wordt verbreed.

Het jaar 2019 en 2020 staat in Noord-Holland volgens het rapport *'Biodiversiteit in Noord-Holland 2019'*

in het teken van de uitwerking van de doelstellingen die zijn gepresenteerd in de Omgevingsvisie. De transitie in het landelijk gebied is in die visie een van de voornaamste opgaven. Doelstelling is een ontwikkeling naar een natuurinclusieve en kringlooplandbouw die voor meer biodiversiteit zorgt en tegelijk economisch duurzame bedrijven moet opleveren. Het gaat hier om LNV-beleid uit 2019-2020 waaraan ook de provincie Noord-Holland meewerkt.

Wat de provincies ook blijft bezig houden zijn de Natura 2000-gebieden en de stikstofproblematiek. Ook die kwestie ligt op het bord van de minister van LNV en het provinciebestuur. Is er urgentie in Noord-Holland op dit vlak? In Noord-Holland zijn 19 Natura 2000-gebieden te vinden. Deze gebieden zijn onderdeel van een Europees Netwerk van beschermde natuurgebieden. De gebieden kenmerken zich door een unieke natuur. De provincie voert natuurherstelmaatregelen uit in deze gebieden om zo een bijdrage te leveren aan biodiversiteit.

Hoeveel gebieden hebben last van teveel neerslaande stikstof? Twaalf van de negentien in Noord-Holland. Daarom werkt de provincie met het Rijk aan maatregelen om de stikstof te verminderen. Dat moet er ook toe bijdragen dat de economische activiteiten – denk aan landbouw en veeteelt, woningbouw, energietransitie en industrie - weer door kunnen gaan.

En het klimaat dan? Klimaatverandering vraagt om synergie.

In de *'Vierde voortgangsrapportage Natuur'* van LNV en IPO uit 2018 wordt aangegeven dat Nederland voor duurzaamheidsopgaven staat. 'De natuuropgave maakt daar onderdeel van uit'. Dat betekent dat deze alleen kan worden gerealiseerd met een aanpak die breder is dan bescherming van gebieden, buffers en verbindingzone, en van soorten fauna en flora. Minister Schouten vindt het van belang dat er synergie ontstaat tussen natuurontwikkeling, grote gebiedsgerichte opgaven en klimaatdoelstellingen (2018: 37). Daar moet in samenwerking met partners zoals waterschappen, maatschappelijke partijen, bedrijven en financiële instellingen aan gewerkt worden.

De provincie Noord-Holland erkent de betekenis van klimaat en natuur en komt daarom begin 2020 met een nota *'Klimaatadaptatie'*. Deze nota valt in de portefeuille van de gedeputeerde Water en is *niet* mede ingebracht door de gedeputeerde Natuur. Dat zegt al veel over de inhoud. We lezen dan ook dat Noord-Holland een waterrijke provincie is met dijken, polders, moerassen, molens. De burgers moeten droge voeten houden. En dat terwijl zich meer extreem weer zich aandient wat kan leiden tot droogte en vernatting. Het watersysteem loopt tegen grenzen aan. De provincie moet daarom weerbaarder worden tegen klimaatverandering. Uit het voorwoord: 'We vinden het van belang om in de komende periode te werken naar concrete resultaten. We beginnen met projecten die onze provincie weerbaarder maken. Om hiermee goed van start te gaan, is er een subsidie voor fysieke uitvoeringsprojecten klimaatadaptatie'.

Conclusie: de echte synergie tussen klimaat, water en natuur is er nog niet.

Discussie

Is het door de gelijke nota's sinds 1990 volkomen stil geweest over het natuurbeleid in Noord-Holland? Is alles koek en ei? Dat is niet zo, getuige wat al geschreven is over klimaatverandering en kringlooplandbouw. Weliswaar waren er licht-kritische geluiden over de cijfers op het vlak van biodiversiteit, maar de afgelopen decennia zijn links en rechts andere zeeën hoog gegaan. Twee zijn discussies zijn te noemen:

- de positie van de boeren in relatie tot de kringlooplandbouw, en
- de voortgang op het vlak van het natuurnetwerk.

Discussie 1: Kringlooplandbouw en agrarisch natuurbeheer

Het standpunt van het kabinet-Rutte III is dat de manier waarop Nederland zijn voedsel produceert niet houdbaar is. Als onderdeel van de *Visie Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden* (Ministerie van LNV, 2018) wil het kabinet het systeem meer houdbaar maken door een transitie naar een meer natuurinclusieve kringlooplandbouw. Twee derde van de boeren is in 2020 van mening dat het goed gaat met de natuur en dat er weinig reden is voor politiek tromgeroffel. Tal van in Noord-Holland gevestigde akkerbouw- en veeteeltboeren waren dan ook ontevreden omdat ze geacht werden mee te gaan in een transitie naar een andere beroepsbeoefening die (nog) meer rekening houdt met de natuur. De boer als landschapsbeheerder is hier en daar nog wel als aantrekkelijk vooruitzicht beschouwd, maar er valt volgens tal van agrariërs niet van landschapsbeheer te leven. Recent kwam daar de discussie over de beperking van stikstof bij. Deze discussie bleef voortdurend tot in 2020.

Tal van boeren hebben moeite met het concept 'kringlooplandbouw'. Meer boeren zijn zelfs negatiever gaan denken over de transitie naar kringlooplandbouw. Ten opzichte van 2019 zijn ze - volgens een beeld voor heel Nederland - kritischer op de economische levensvatbaarheid, praktische realiseerbaarheid en betere exportkansen. Dat blijkt uit onderzoek van Motivaction in opdracht van het ministerie van LNV (Van der Lelij en Vrakking, 2019; Van der Lelij en Oomen, 2020). Het onderzoek vergelijkt de resultaten van 2020 met die van een soortgelijke enquête in 2019. Van de agrarische ondernemers ziet in 2020 52 procent overwegend nadelen van kringlooplandbouw, 36 procent overwegend voordelen. In 2019 zagen vier op de tien ondernemers overwegend nadelen.

Realisatieplan

Het concept van minister Schouten komt moeilijk van de grond. Veel boeren omarmen het concept niet want wie betaalt de rekening? 'Groen boeren' brengt boeren in het rood, zeggen velen. En *'de overheid voert geen beleid om ander gedrag af te dwingen'*, aldus commentator Frank Kalshoven in De Volkskrant (2020b). Minister Schouten heeft hulp gevraagd aan de *'Task force verdienenvermogen kringlooplandbouw'*. Deze commissie-Maij kwam in oktober 2019 met een rapport. Dat biedt fijn leesvoer, maar de commissie *'geeft geen bruikbaar antwoord op de kernvraag'*, meent Kalshoven (2020c). Het wordt niet goed duidelijk hoe boeren geld kunnen verdienen met kringlooplandbouw. Aanbevolen wordt dat ze kosten moeten drukken en afzetprijzen verhogen. Dat zou dan vooral moeten door samen te werken met collega-boeren en verbindingen aan te gaan in de voedselketen. *'De ondernemer zal van de kringlooplandbouw een succes moeten maken'*, valt te lezen. Dat betekent dat het succes niet komt van de overheid. Kringlooplandbouw wordt wat als andere landen in Europa er ook toe overgaan, maar de Europese Commissie is nog niet zo ver. Intussen heeft LNV een realisatieplan gepubliceerd. Wat werd de opstelling van LNV voor de realisatie van de kringlooplandbouw? Het *Realisatieplan Visie LNV – Op weg naar nieuw perspectief* (2019) is teleurstellend (Kalshoven (2020c). Het Planbureau voor de Leefomgeving stelt in *Balans van de leefomgeving 2020* dat kringlooplandbouw 'nog niet uit de startblokken is gekomen' (PBL, 2020: 45). In de nota gooit de minister het concept kringlooplandbouw in feite 'over de heg', aldus Kalshoven. De minister heeft de boeren die het aangaat niet veel te bieden. De boeren moeten het zelf gaan doen. De minister vertrouwt op de *'energie die bij de mensen in de regio's en in de diverse agroketens aanwezig is'*. Het is een citaat uit de nota van de minister. Wat de minister zelf wil doen? Citaat:

'Het herkennen, erkennen en waarderen van grote of soms schijnbaar kleine stappen die bijdragen aan de ontwikkeling richting kringlooplandbouw zie ik als een belangrijke taak van de overheid'.

Duidelijk is dat dit concept van kringlooplandbouw verder in moet dalen en iets wordt voor volgende ministers van LNV.

De provincie Noord-Holland wil overigens iets met het concept doen, getuige het coalitieakkoord 2019-2023. De provinciale omarming van kringlooplandbouw is vooralsnog symbolisch van betekenis. Door het rijksconcept te omarmen, tonen gedeputeerde staten dat ze aan de vergadertafel willen blijven. Maar de opstelling wordt geen *game changer* voor boeren. Landbouwbeleid is een aangelegenheid van de rijksoverheid. Is er zicht op plekken in Nederland waar interessante experimenten met kringlooplandbouw plaatsvinden? Dat

zicht is er. Er komen experimenten voor, maar Noord-Holland springt er in dit kaartbeeld niet uit. Er is wel beweging, zo gezien, maar wat de minister van LNV niet kan, kan het provinciebestuur ook niet.

Het provinciaal beleid ten aanzien van kringlooplandbouw en wat akkerbouwers en veeleelboeren doen, wordt overigens niet in een monitoring meegenomen.

Ecologisch beheer

In het gebied buiten de ecologische hoofdstructuur komt uiteraard ook natuur voor, en wel natuur die gelegen is in het landbouwgebied. Veel natuur zelfs. Moet de mogelijkheden voor vrije beroepsbeoefening daar beperkt worden? Voor dat gebied hanteerde de provincie Noord-Holland onder andere het concept 'ecologisch beheer'. Het provinciebestuur ondersteunde in de jaren negentig de benutting van de bijna overal aanwezige speelruimte voor natuurlijke ontwikkelingen. Ecologisch beheer werd niet met juridische instrumenten afgedwongen, maar meer met een economisch instrument (subsidie) en communicatie (overtuigen) bevordert. Er is toen ook budget ingezet om waterschappen en gemeenten te stimuleren ecologisch beheer in te passen in hun taken en beheerwerkzaamheden. Het provinciebestuur heeft – anders gesteld, ingezet op het stimuleren van agrarisch natuurbeheer in het gebied buiten de provinciale ecologische hoofdstructuur.

Als agrarisch natuurbeheer een eigen plek verwerft in het provinciaal natuurbeheer komen de resultaten dan ook naar voren in de monitoring van natuurbeleid? Nauwelijks of niet. Dat komt mede omdat het agrarisch natuurbeheer niet normatief geformuleerd is en niet in meetbare termen is gesteld. Dat betekent dat de monitorgegevens, die de provincie opzendt naar het ministerie van LNV vooral gegevens bevatten die van belang zijn voor gebiedsbescherming, soortenbescherming en verbindingzones. De monitor bevat LPI-gegevens, zoals over hoe de grutto's en Kieviten het doen. Dat zijn precies de onderwerpen waarover het ministerie LNV moet rapporteren aan de Europese Commissie. Over agrarisch natuurbeheer en cijfers over stikstofproductie in en rond waardevolle natuurgebieden bevat de monitor geen cijfers. Een valide en betrouwbaar meetnet stikstof ontbrak. Als natuurbeleid niet meetbaar is, wordt er ook niet over gemonitord.

Discussie 2: Het Natuurnetwerk

We naderen een volgende discussie.

Op 22 februari 2019 lezen we op OmgevingsWeb het volgende: 'De provincie ligt op schema om het Natuurnetwerk Nederland (NNN) te realiseren. Het doel van het NNN (voorheen: Ecologische Hoofdstructuur) is om natuurgebieden en het omliggende agrarisch gebied beter met elkaar te verbinden ter bevordering van de biodiversiteit.' Toenmalig gedeputeerde Adnan Tekin (PvdA, natuur):

'Mooi nieuws dat we in Noord-Holland een grote bijdrage kunnen leveren aan het NNN. Daar waar het mogelijk is proberen we nieuwe natuur te ontwikkelen. Dit vergt veel samenwerking en geduld tussen alle partijen. Maar zolang we het gezamenlijke doel voor ogen blijven zien komen we er wel. Ik ben dan ook trots op mijn medewerkers die zich hiermee dagelijks bezighouden.'

Gedeputeerde Teken treedt op 10 dec. 2019 terug als gedeputeerde, vanwege de kwestie-Tata Steel.

Daarna komt er een nieuwe gedeputeerde (Rommel) en in 2020 lezen we dan iets anders, in Nieuwe Oogst. Het geluid is nu: 'Noord-Holland wil doorpakken met de realisering van het Natuurnetwerk Nederland (NNN)'. Volgens het provinciebestuur is een strakkere regie nodig om de beoogde 56.000 hectare in 2027 daadwerkelijk te halen.

Momenteel, zo wordt in 2020 gesteld, is er in Noord-Holland ruim 50.000 hectare NNN gerealiseerd. In het coalitieakkoord '*Duurzaam Doorpakken*' is opgenomen dat er deze bestuursperiode minimaal 3.000 hectare bij moet om op koers te blijven. Volgens natuurgedeputeerde Esther Rommel, die in juni 2019 gedeputeerde werd voor natuur, landschap en bodemdaling en Tekin opvolgde, is de urgentie groot om maatregelen te nemen. '*De (bio)diversiteit aan planten en dieren neemt snel af*', laat ze optekenen (Hartman, 2020)

In een brief aan Provinciale Staten lichten Gedeputeerde Staten de strategie toe. Er is een regiebureau geformeerd dat met betrokkenen partijen de bestaande plannen tegen het licht houdt, optimaliseert en nieuwe projecten opzet. 'Waar mogelijk wordt de natuuropgave samen opgepakt met andere onderwerpen, zoals stikstof, klimaatrisico's en recreatie.'

Stemt iedereen in met gedeputeerde Rommel? CDA-Statenlid Willemien Koning vindt dat het provinciebestuur daarmee veel te ver doorschiet. 'We hebben vooraf al gesteld dat de ambitie uit het coalitieakkoord onrealistisch is. Voor het CDA blijft vrijwilligheid de basis. Wij zijn tegen onteigening voor NNN. Sinds de inrichting van de voorloper, de Ecologische Hoofdstructuur, zijn daarover afspraken gemaakt, waar we ons aan moeten blijven houden' (Hartman, 2020).

Discussie 3: Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer bezit 126 van de 161 Natura 2000-gebieden.

Sinds enige tijd is de relatie tussen Staatsbosbeheer en de provincies belangrijker geworden. Staatsbosbeheer moet ook beheerssubsidie aanvragen via de Provinciale Subsidieregeling Natuur en Landschap (SNL).

Enkele conclusies

Uit de analyse komt naar voren dat de decentralisatie van het rijksbeleid naar het provinciebestuur, die in 2011 ingezet is, goed is verlopen. Er zitten op het eerste gezicht geen grote zwakheden in de beleidssystematiek, het geheel van documenten. De internationale doelstellingen van de Europese Unie over bescherming van gebieden (Natura 2000) en soorten (biodiversiteit) en de verbindingszones (NNN) worden erkend en zijn volop aanwezig in de bezinning op heden en toekomst van het natuurbeleid. De provincie voert een natuurbeleid en doet dat in een Omgevingsvisie en tal van andere documenten. De provincie doet uiteraard aan monitoring van 'natuurwaarden' want dat verwacht het ministerie van LNV. Deze monitoring brengt in beeld of er trends zijn in aanwezigheid of terugloop van flora en fauna. Hiermee kunnen provinciale staten vooruit. Van monitoring van agrarisch natuurbeheer, kringlooplandbouw en stikstofdepositie per Natura 2000-gebied of daarbuiten is geen sprake. De monitoring gaat over wat de Europese commissie wil weten en groeit niet mee met de nationale en provinciale beleidsdiscussies. Beheerplannen bevatten wel cijfers maar hoofdzakelijk over dier- en plantensoorten.

Het provinciaal natuurbeleid is opgenomen in de Omgevingsvisie NH2050. Die visie is de kern van de provinciale koers. Maar er zijn ook projecten en actieplannen gericht op bescherming in allerlei opzichten, zoals een actieplan weidevogels en faunaschade. De provincie beschikt bovendien over een aantal beheerplannen met gegevens over de stand van de natuur. Deze plannen zijn met tal van actoren uit het 'beleidsnetwerk natuur' ontwikkeld. Er bestaat over het algemeen draagvlak voor.

Belangrijke opgaven voor het provinciebestuur zijn benoemd. De transitie in het landelijk gebied is een van de voornaamste opgaven. Doelstelling is een ontwikkeling naar een natuurinclusieve en kringlooplandbouw die voor meer biodiversiteit zorgt en tegelijk economisch duurzame bedrijven moet opleveren. Twaalf van de negentien Natura 2000-gebieden hebben evenwel last van teveel stikstofuitstoot. Hier wordt in Noord-Holland aan gewerkt. Hoe is de voortgang? We moeten het antwoord schuldig blijven. Een meetnet blijkt er niet te zijn.

Een vergelijking van beheerplannen van Natura 2000-gebieden is niet gemaakt. Dat is te verklaren uit

- a) het feit dat de ontwikkeling van elk plan een eigen gang heeft,
- b) er een gebiedseigen betrokkenheid is van actoren, en
- c) uit het feit dat elk gebied eigen kenmerken heeft op het vlak van natuur en cultuurlandschappen en bedreiging of ontwikkeling van natuurwaarden.

In de monitoring komen ontwikkelingen op het vlak van bescherming van natuur en cultuurlandschappen in alle gebieden samen in beeld. De monitoring gaat niet specifiek over de stand van verschillende cultuurlandschappen, zoals bosgebieden of duingebieden.

Van een lerende evaluatie is op nationaal niveau wel sprake maar niet op provinciaal niveau.

Interpretatie

De vraagstelling was:

- Hoe ziet het actuele provinciaal natuurbeleid van de provincie Noord-Holland eruit als gelet wordt op het gehele systeem van bestuurlijke relevante (provinciale) beleidsdocumenten: wat is dan het perspectief en hoe is de verhouding tot aanpalend beleid waaronder de landbouwtransitie?
- Wat kan wel of niet binnen het bestaande wettelijk kader van natuurbescherming en de bestaande systeemverantwoordelijkheid van de minister van LNV? Stoot het provinciebestuur voor zover zichtbaar in documenten op grenzen?

1. Provinciale koers: In het coalitieakkoord van de provincie Noord-Holland 2019-2023 loopt het natuurbeleid mee in het speerpunt *Naar een vitaal landschap*. In het provinciale coalitieakkoord uit 2019 is niet veel terug te vinden aan *nieuw* natuurbeleid. Toch treedt er wel dynamiek op. De provinciale *Omgevingsvisie NH2050* bevat het bestaande beleid voor de bescherming van natuur en landschap. Dit beleid is uitgewerkt in het *Programma Natuurontwikkeling (PNO)*. De provincie heeft ook een aantal beheerplannen vastgesteld en is verantwoordelijk voor de provinciale invulling van het Natuur Netwerk Nederland (NNN), de opvolger van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

In de Omgevingsvisie NH2050 is de ambitie uitgesproken om de biodiversiteit in de provincie te volgen, te herstellen en zo mogelijk te versterken. Dat doet het provinciebestuur niet alleen door planologische bescherming en de verwerving en inrichting van nieuwe natuurgebieden, maar ook door het stimuleren van kwalitatief goed natuurbeheer, zoals beschreven in het Programma Natuurontwikkeling. Het gebeurt ook met uitvoering door derden, waaronder vrijwilligers.

2. Het centrale begrip: Biodiversiteit blijkt een centraal begrip in het internationale en nationale natuurbeleid, ook dat van Noord-Holland. Het is een open begrip en een hoerabegrip. Er is nooit genoeg van. En het kent eigenlijk geen grens. Elke daling of afname wordt betreurd. En als er weer een wolf gesignaleerd wordt, ontstaat gejuich bij de adepten van biodiversiteit. Biodiversiteit houdt niet op bij de grens met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland of België. De terugloop in biodiversiteit wordt provinciaal en landelijk wel aangegeven, maar welke terugloop nog politiek of maatschappelijk aanvaardbaar is, nu of in 2050, is onduidelijk en wordt politiek nauwelijks bediscussieerd. Het natuurbeleid is over het algemeen niet krachtig genormeerd. Biodiversiteit is in feite een concept op zoek naar een norm. Wie ver genoeg in de tijd terug gaat, vindt overigens altijd terugloop in biodiversiteit. Dinosaurussen kennen we niet meer. Dat neemt niet weg dat er in Nederland al jarenlang politieke meerderheden zijn die een terugloop in biodiversiteit onaanvaardbaar en onwenselijk achten.
3. Verschuiving: Door klimaatverandering en menselijk handelen in de vorm van industrie, luchtvaart, wegverkeer, landbouw en veeteelt verschuift de biodiversiteit in Noord-Holland. Opwarming van de aarde leidt tot de toetreding van nieuwe fauna en plantensoorten. Landbouw vermindert nog teveel de bestaande biodiversiteit. Op de voor- en nadelen van verschuivingen in biodiversiteit in Noord-Holland wordt maar heel weinig ingegaan, uitgaande van de geraadpleegde provinciale documenten.
4. Meekoppelkansen: Het provinciebestuur heeft niet alleen aandacht voor bescherming van gebieden, verbindingszones en buffergebieden maar ook voor planten- en diersoorten. In het recente natuurbeleid zijn meekoppelkansen met andere functies aan de orde zoals de kringlooplandbouw en de wateropgaven die er zijn als gevolg van de klimaatadaptatie.

Het provinciebestuur heeft een nota Klimaatadaptatie uitgebracht, die overigens niet mede is ondertekend door de gedeputeerde voor natuur. Provinciaal bestuur is overigens collegiaal bestuur. Zo gezien is het hele college verantwoordelijk.

5. Decentralisatie: Het natuurbeleid is in 2011-2013 gedecentraliseerd naar provincies. De overdracht van taken en bevoegdheden naar provincies is wettelijk verankerd in de Wet natuurbescherming. Deze wet van 2015 is in 2017 ingevoerd. Deze decentralisatie is in provinciekringen onomstreden. In de documenten van de provincie Noord-Holland is geen kritiek op de decentralisatie te bespeuren. Van een tekort aan middelen lijkt geen sprake.
De wet is in 2020 onderhevig aan verdere wijzigingsdiscussie.

6. **Systeemverantwoordelijkheid:** De minister van LNV is systeemverantwoordelijk voor het natuurbeleid. Dat is in 2011 afgesproken tussen de minister van BZK, de staatssecretaris van EZ en het Interprovinciaal Overleg en uitgewerkt in de Wet natuurbescherming van 2015. Daarin zijn taken en bevoegdheden voor Rijk en provincies geregeld. In de documenten van de provincie Noord-Holland is geen kritiek hierop te bespeuren.
7. **Behoud en bedreiging van de natuur evolueert in beleidsmatig opzicht.** De systeemverantwoordelijke minister ziet in 2020 verbanden tussen behoud en ontwikkeling van natuur en stikstof als bedreiging van natuur in bepaalde gebieden (PAS). Zij werkt hieraan middels de wijziging van de Wet natuurbescherming en Omgevingswet. En zij ziet de verbinding tussen natuur en landbouwtransitie blijkens de visienota over kringlooplandbouw en het realisatieplan. Dit thema valt binnen het ressort van de minister van LNCV. Hoe de verbinding van natuurbescherming met de politiek van klimaat en energie zich ontwikkelt, moet worden afgewacht. De regering heeft zich nog niet expliciet uitgesproken over de strategische verbinding van natuur met de toekomst van de landbouw, klimaat, energie, stikstofproblematiek. In feite zou hier programmatische verbinding in strategisch en operationeel opzicht zijn te doordenken maar dat is een heidens karwei dat naar verwachting stapsgewijze in beeld komt.
8. **De actuele rijksagenda:** Ten tijde van het maken van afspraken over de taakverdeling tussen Rijk en provincies over natuurbeleid (in het kabinet-Rutte I) was nog nauwelijks sprake van discussie over wat de toekomst van de landbouw, de stikstofcrisis, de klimaatverandering en energietransitie betekenen voor natuurbeleid. Inmiddels staan deze vier thema's ieder voor zich bij Rutte III prominent op de rijksagenda. En er wordt inmiddels erkend dat er een verbinding is met natuurbeleid. Zie het PBL-rapport '*Balans van de Leefomgeving 2020*' en '*Kansrijk landbouw- en voedselbeleid*' (Muilwijk e.a., 2020). Die verbinding is gelabeld onder het hoofd 'meekoppelkansen' en 'Urgenda'. Circulair landbouwbeleid, stikstofbeleid, klimaatpolitiek en energietransitie zijn een rijkszaak, maar provincies gaan hierin mee. Provincies beschikken evenwel niet echt over expertise op deze gebieden.
9. **De kern van beleid en monitoring:** Het provinciaal beleid van Noord-Holland is gericht op behoud en bescherming van waardevolle natuurgebieden, buffers en verbindingszones, alsmede op flora en fauna die het waard is beschermd te worden. Dit natuurbeleid wordt gemonitord op behoud van biodiversiteit. LNV bundelt de meetresultaten van alle provincies. Dit beleid en deze monitoring staat in het provinciebestuur niet ter discussie. Ten behoeve van de Europese *State of Nature* werken alle lidstaten op deze wijze.
10. **De begrenzing van de monitoring:** De monitoring van provinciaal natuurbeleid betreft – scherp gesteld - meting van planten en faunasoorten, niet van natuurbeleid. Vrijwel onbekend is welke beleid wanneer in welke mate bijdraagt aan soortenbehoud en welk beleid niet.
11. **Verbreiding in beleid:** Het provinciaal natuurbeleid van Noord-Holland is de laatste jaren in de voetsporen van de beleidsontwikkeling op rijksniveau, verbreed geraakt door het

ontstaan van een gerichtheid op duurzaam ondernemen in de landbouw, stikstofbeleid (verdwijnen van de PAS), klimaatbeleid, energiebeleid, waterbeleid en ruimtelijke ordening. De pogingen te komen tot synergie is een opgave omdat het klimaat- en energiebeleid nog in de uitwerkingsfase zit. Ook al is het provinciaal bestuur collegiaal bestuur, een nota over klimaatadaptatie wordt toch slechts door een gedeputeerde ondertekend en niet ook door de gedeputeerde voor natuur. Het synergieproces tussen provinciaal natuurbeleid en kringlooplandbouw is nog een *Unvollendete*.

12. Verbreding in de monitor wel of niet meegegroeid: De verbreding van provinciaal natuurbeleid richting klimaat- en energiebeleid is uiteraard niet terug te zien in de provinciale en ministeriële monitoring van natuurbeleid. De huidige monitoring blijft begrensd, want gericht op daling of stijging van aantallen in termen van beschermde hectares en soorten. Er is nog geen provinciaal instrument om de minister van LNV te informeren over feiten en cijfers in de kringlooplandbouw, agrarisch natuurbeheer, stikstofbeleid, waterbeleid. Zeg maar: geen monitor over de meekoppelopgave.
13. Evalueerbaarheid van provinciebeleid: Provinciaal natuurbeleid is richtinggevend, maar is weinig Smart. Smart staat voor: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Dat houdt in dat van specifieke, meetbare doelstellingen niet of nauwelijks sprake is. Daardoor is beleidsevaluatie moeilijk. Dat neemt niet weg dat het PBL een lerende evaluatie uitvoerde.
14. Wel of geen meetnet voor stikstofemissie: In de monitoring van natuurwaarden wordt in 2020 wel enige aandacht besteed aan feiten en cijfers over stikstofemissie in of rond Natura 2000-gebieden. Investico heeft de 25 grootste piekbelasters in Nederland aangewezen. Rijk en provincie kunnen sturen op ingrijpen. Is vrijwilligheid in het stoppen van een bedrijf troef? In teksten over Noord-Holland kwamen we het woord 'piekbelaster' niet tegen. Iets niet gezien?
15. Klimaatbeleid: Klimaat- en natuurbeleid vertonen samenhang. Door klimaatverandering verschuiven fauna- en florapopulaties, zonder de invloed van natuurbeleid. Een voorbeeld is de vestiging van de grote zilverreiger in Nederland.
16. Kringlooplandbouw: Het streven naar kringlooplandbouw, ook door de provincie Noord-Holland, sluit aan op natuurbeleid, maar verloopt moeizaam omdat het gedrag van agrarische ondernemers, waarvan een deel niet gelooft in de noodzaak tot een andere werkwijze in de landbouw, moet veranderen.
17. Isolationisme of verbinding?: In de provincie Noord-Holland bestaan twee grote eigenaren en beheerders van natuurgebieden: Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. Beide organisaties lijken zodanig paradijselijk en bijna buitenaards dat ze nagenoeg ongenoemd blijven in het geheel van nota's van LNV en van de provincie Noord-Holland. Het zijn *heilige huisjes* (Staatsbosbeheer is in 2018 positief geëvalueerd) waarvan de activiteiten, de successen noch de zwakten genoemd worden. Staatsbosbeheer is een zelfstandig bestuursorgaan met een wettelijke grondslag. Natuurmonumenten is een heel grote vereniging. De provincie benadrukt

samenwerking met partners maar wijst niet aan welke opgaven deze organisaties zichzelf stellen. Benutten zij provinciale monitors?

18. **Beleidsvaluatie:** In de *'Beginselen van goed openbaar bestuur'* (kabinet- Balkenende IV) staat vermeld dat elke overheidsorganisatie beleid moet evalueren, moet leren van ervaringen en aan zelfreiniging moet doen (bij voorbeeld opruimen wat niet deugt of klaar is). De provincie Noord-Holland erkent qua grondhouding vermoedelijk deze beginselen, maar van beleidsvaluatie van op soorten en gebieden gericht natuurbeleid is blijkens analyse van de inhoud van vele nota's maar beperkt sprake. Dat wordt deels veroorzaakt door de procesgerichtheid in het provinciebeleid en het ontbreken van gerichte doelstellingen. Het gevolg hiervan is dat dit beleid binnen provinciale staten tamelijk gedepolitiseerd blijft. Wat meer voor politieke discussie zorgt, is faunaschadebeleid, de bevordering van kringlooplandbouw en klimaatbeleid in de vorm van zoekgebieden voor energieweides en plaatsing van windenergiemolens.
19. **Feiten en cijfers:** In de provinciale monitor van natuurbeleid staan geen feiten en cijfers over de relatie natuurbeleid-klimaatpolitiek, over de voortgang in kringlooplandbouw en agrarisch natuurbeheer of faunaschade. Een dergelijke monitor is dus begrensd.
20. **Meetnet:** Er is geen meetnet over bodemdaling, droogte, stikstof, staat van de kringlooplandbouw. De bestaande soortengerichte monitor is thans 'satisficing', maar eenzijdig met het oog op de ingezette ontwikkeling naar kringlooplandbouw en de wetwijziging van de Wet natuurbescherming die aanstaande is omdat daarin stikstofreductie als bestuurlijke opgave aan de orde is. Dat de monitor zal veranderen ligt niet voor de hand omdat de essentie van de monitor internationaal (want door de EU) gedicteerd is. Wellicht kiest het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in enkele rapportages een breder perspectief.
21. **RES:** De regionale energietransitie en in 2020 geformuleerde regionale strategieën in Noord-Holland worden, voor zover zichtbaar, nog nauwelijks betrokken op provinciaal natuurbeleid. Waar komen de windmolens en waar de panelenweides? Maakt het denken over energie wel of niet uit voor natuurwaarden?

Literatuur

- Aarts, M. en H. te Molder, *Over natuur gesproken – Een discoursanalytische studie van een debat*, Rathenau Instituut, Sdu, Den Haag, 1998.
- Aarts, N., B. Ruysenaars, C. Steuten en A. van Herzele, *Natuur en beleid betwist – Een analyse van de aard en het verloop van online discussies over implementatie van natuurbeleid in Nederland*, Achtergrondstudie, WRR, Den Haag, 2015.
- Adviescollege Stikstofproblematiek (cie-Remkes), *Bemesten en beweiden in 2020*, Den Haag, dec. 2019.
- Adviescollege Stikstofproblematiek (cie-Remkes), *Niet alles kan overal*, Eindrapport, Den Haag, juni 2020.
- Adviescollege Stikstofproblematiek (cie-Remkes), *Niet alles kan*, Den Haag, sept. 2019.
- Arcadis, *Doorlichting Natura 2000*, Ministerie van LNV, sept. 2020.
- Arcadis, *Wet natuurbescherming op hoofdlijnen*, Arnhem, jan. 2016.

Arnouts, R.C.M. & F.H. Kistenkas, *Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld*, Wageningen, 2011.

Arts, E.J.M.M. en H. Runhaar, Naar een toekomstbestendige m.e.r. - Onderzoek naar lessen uit 25 jaar m.e.r., in: *Toets*, 2012, jrg.19, 2012, nr. 2, pp. 11-15.

Backus, Chr. en N.J.M. Nelissen, Juridische sturing van milieuvraagstukken, in: in: Driessen, P. en P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*, Elsevier, 2000, pp. 281-305.

Bastmeijer, C.J., A.F.F. Goedhart e.a., *Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland: een nadere bestudering van de gevolgen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern in Nederland*, Boom, Den Haag, 2001.

Bastmeijer, K. en A. van Kreveld, *Decentraal natuurbeleid onder de Wet natuurbescherming*, Bureau Ulucus & Legal Advice for Nature, Tilburg, dec. 2019.

Bekker, R., *Marathonlopers rond het Binnenhof*, Boom/Lemma, Den Haag, 2012.

Berg, C.F. van den, en R. Fraanje, Ruimte in regels: interbestuurlijke knelpunten en oplossingen voor het sociaal en ruimtelijk domein, in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte in regels*, Den Haag: Ministerie vanBZK, 2020.

Binnema, H. en H. Vollaard (red.), *Provinciale politiek*, Boom, Amsterdam, 2019.

Boogers, M. en R. Reussing, Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 73, mei 2019, nr. 2, pp. 22-46.

Boogers, M., L. Schaap e.a., *Decentralisatie als opgave*, Tilburg UP, Tilburg, 2008.

Boonstra, F.G. & A. Gerritsen, *Systeemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid – Input voor agendavorming van de Balans van de Leefomgeving 2014*, WUR-Alterra, WOt-technical report, Wageningen, 2015.

Bosch, D.P. van den, Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, 60 projecten en verder, in: *RegelMaat*, 2000, nr. 6, pp. 264-279.

Bouma, I., D.Kamphorst, D. van Doren e.a., *Provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur – Het beleid nader bekeken en 8 casussen*, Achtergrondstudie voor Tweede lerende evaluatie Natuurpact, PBL/WUR, Wageningen, 2020.

Bredenoord, H. e.a., *Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur in beleid en praktijk*, PBL, Den Haag, 2020.

Bruin, J.A. de, P. de Jong, A.F.A. Korsten en W.P.C. van Zanten (red.), *Grote projecten – Besluitvorming en management*, Samsom, Alphen, 1996.

Buijs, A., *Natuurbeelden – Publieke visies op natuur en consequenties voor het natuurbeheer*, Wageningen, 2009 (diss.).

Buijs, A., T. Mattijssen, & B. Arts, The man, the Administration and the Counter-discourse - An analysis of the Sudden Turn in Dutch Nature Conservation policy, in: *Land Use Policy*, vol. 38, 2014, pp. 676-684.

Buijs, A.E., T.J.M. Mattijssen & D.A. Kamphorst, Framing, de strijd om het nieuwe natuurbeleidsverhaal, in: *Landschap*, jrg. 30, 2013, nr. 1, pp. 33-41.

Burkens, M.C., H. Kummeling e.a., *Beginnselen van de democratische rechtsstaat*, Kluwer, Alphen a.d. Rijn, 2006.

Coesel, M., J. Schaminee & L. van Duuren, *De natuur als bondgenoot. De wereld van Heimans en Thijsse in historisch perspectief*, KNNV Uitgeverij, Zeist, 2007.

Commissie-Muller, *Evaluatie Wet veiligheidsregio's*, Den Haag, 4 dec. 2020.

Commissie-Vonhoff, *Carnavalsoptocht van planprocedures*, Den Haag, 1986.

Cörvers, R., P. Glasbergen en A.F.A. Korsten, Netwerksturing bij natuurontwikkeling. Samenwerking, geld en calamiteiten bepalen succes gebiedsgerichte projecten, in: *Bestuurswetenschappen*, juni 2003, nr. 3, pp. 205-228.

Cörvers, R.J.M., *Netwerksturing bij natuurontwikkeling – Bestuurskundige consequentieanalyse van gebiedgerichte projecten*, Maastricht, 2001.

Dam, R. van, A.E. Buijs, J. Donders, T. Mattijssen, J. Vader, *De betekenis van groene zelf-governance. Analyse van verschillende vormen van dynamiek rond praktijken van groene zelf-governance*, WOt-technical report. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen, 2016.

Dieperink, C. en P. Driessen, Gelaagde beleidsvoering, in: Driessen, P.P.J. en P. Leroy (red.), *Milieubeleid – Analyse en perspectief*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2007, pp. 239-264.

Dobben, H. van, R. Bobbink, D. Bal, D. en A. van Hinsberg, *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000*, Alterra-rapport 2397, Wageningen, 2012.

Driessen, P.P.J. en A.A.J. de Gier, *Uit nood geboren – Een bestuurlijk-juridische evaluatie van de dijkversterkingen en kadanaanleg onder de Deltawet grote rivieren*, VUGA, Den Haag, 1997.

Driessen, P.P.J. en P. Leroy (red.), *Milieubeleid – Analyse en perspectief*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2007.

Driessen, P.P.J., H.J.M. Goverde en J.P.M. van Tatenhove, Vernieuwing van het platteland, in: Driessen, P. en P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*, Elsevier, 2000, pp. 379-399.

Driessen, P.P.J., Provincies als regionaal regisseur, in: Driessen, P. en P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*, Elsevier, 2000, pp. 163-187.

Ecorys, *Evaluatie Staatsbosbeheer- Eindrapportage*, Min. van LNV, Den Haag, 9 november 2018.

Eijlander, Ph. en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Boom, Den Haag, 2000.

Estrada, A. e.a., *In de stikstofcrisis is niet elk dier gelijk*, Investico, 26 nov 2020

European Court of Auditors, *Biodiversity on farmland: CAP contribution has not halted the decline*, Brussel, 2020. European Environment Agency, *State of Nature in the EU- Results from reporting under the nature directives 2013-2018*, Brussel, 2020.

Folkert, R. e.a., *Evaluatie van het Natuurpact – Een voorstel voor een evaluatiekader*, PLB/WUR, Den Haag/ Wageningen, 2014.

Folkert, R. e.a., *Lerende evaluatie van het Natuurpact*, PBL/WUR, Den Haag, 2017.

Fontein, R.J. e.a., *Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd - Inzicht in de invloed van internationaal, nationaal en interprovinciaal beleid en wettelijke kaders op het provinciaal natuurbeleid*, Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact, WUR/PBL, Den Haag, 2017.

Fontein, R.J. van, S. van Broekhoven, D.A. Kamphorst, A.L. Gerritsen, A.T. de Blaeij & R.C.M. Arnouts, *Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd*, Achtergrondrapport bij evaluatie Natuurpact, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2017.

Gerritsen, A. e.a., *Natuur en landbouw verbinden*, WUR, Wageningen, 2020.

Gerritsen, A., D. Kamphorst e.a., Sturen op netwerkenmerken in natuur- en landschapsbeleid, in: *Landschap*, 2015, nr. 1, pp. 17-23.

Gevers, J.K. en R. in 't Veld (red.), *Planning als maatschappelijke vormgeving*, Kluwer, Deventer, 1980.

Hage, J.C.(red.), *Recht, vaardig en zeker – Een inleiding in het recht*, Boom, Den Haag, 2010.

Hajer, M.A., J. van Tatenhove en C. Laurent, *Nieuwe vormen van Governance*, RIVM, Bilthoven, 2004.

Hartman, B., Provincie pakt door met natuurnetwerk, in: *Nieuwe Oogst*, 17 april 2020.

Hartman, B., Provinciebestuur Noord-Holland blijft vasthouden aan ganzenbeleid, in: *Nieuwe Oogst*, 25 aug. 2020.

Hoek, D-J. van der, M. Smit, S. van Broekhoven, A. van Hinsberg, P. Giesen, H. Bredenoord, R. Pouwels, B. de Knecht, F. van Gaalen, A. de Blaeij, S. Mylius & R. Folkert, *Potentiële bijdrage van provinciaal natuurbeleid aan Europese biodiversiteitsdoelen*, Achtergrondrapport bij lerende evaluatie Natuurpact, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2017.

Huitema, D. en J. Hinssen, *Natuurbeleid bestuurskundig bekeken: een verkenning van sturingsstrategieën in het natuurbeleid en hun effectiviteit*, Twente University Press, Enschede, 1998.

Idenburg, A., *Vervlochten verantwoordelijkheden – Systeemverantwoordelijkheid vanuit een complexiteitsperspectief*, werknootitie voor de WRR, Den Haag, 17 mei 2016.

Jordan, A., D. Huitema en H. van Asselt (eds.), *Governing climate change – Polycentricity in action*, Cambridge UP, Cambridge, 2018.

Jordan, A., D. Huitema, H. van Asselt, T. Rayner & F. Berkhout (eds.), *Climate change policy in the European Union*, Cambridge UP, Cambridge, 2010.

Kalshoven, F., Kringlooplandbouw, in: *De Volkskrant*, 31 okt. (a), 7 nov. 2020 (b), 14 nov. (c).

Kickert, W.J.M. (red.), H.J. Aquina en A.F.A. Korsten, *Planning binnen perken – Nieuwe zienswijzen op planning in het openbaar bestuur*, Kerckebosch, Zeist, 1985.

Kistenkas, F.H., *Juridische aspecten van gebiedsgericht natuurbeleid (Natura 2000)*, WUR, Wageningen, 2014.

Klosse, S., M. Peeters, S. Ubachs en L. Verhey (red.), *Op zoek naar kwaliteit – Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen*, Sdu, Den Haag, 2003.

Kool, D. de, *Inventarisatie rijksmonitoren*, Ministerie van BZK, Rotterdam, 2010.

Kool, D. de, *Monitoring in beeld: een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2007.

Kool, D. de, Monitoring water policies in the Netherlands: a rational, political and cultural approach to monitoring and utilisation, in: *International Journal of Public Sector Performance Management*, Vol.3, 2017, No.4, pp.355 – 374.

Köper, N., *Woekeren met ruimte – Over de inrichting van Nederland*, Uitgeverij Business Contact, Amsterdam, 2010.

Korsten, A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.

Korsten, A., K. Abma en A.D. van der Meer, *Het gras bij de burens – Benchmarking de maat genomen*, Boom, Den Haag, 2019.

Korsten, A.F.A., Bevingen op het sociaal domein - Decentralisaties naar de gemeente: de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet, 29 november 2018, www.arnokorsten.nl (Downloads, rubriek Bestuur).

Korsten, A.F.A., Conceptualisering door ‘policy framing’ - Het ontwikkelen van ‘frames’ op een beleidsvraagstuk en het herzien ervan (‘reframing’), www.arnokorsten.nl/downloads//beleid, 14 dec. 2008.

Korsten, A.F.A., *Het spraakmakende bestuur*, Vuga, Den Haag, 1979.

Korsten, A.F.A., K. Abma en A.D. van der Meer, *Het gras bij de burens – Benchmarking de maat genomen*, Boom, Den Haag, 2019.

Korsten, A.F.A., Omgaan met ‘wicked problems’, in: *Beleidsonderzoek online*, maart 2019.

Korsten, A.F.A., P. de Jong en C. Breed, *Regeren met programma’s*, Boom, Den Haag, 2010.

Kreukels, A., *Stad en stadsplanning in beweging*, Utrecht, 1983.

Kuindersma, W. e.a., *Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid*, Wageningen University, Wageningen, juni 2015.

Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. Van Hinsberg & D. Kamphorst, *Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid*, Wageningen, 2015.

Kuindersma, W. e.a., *Realisatie natuurnetwerk door provincies*, PBL/WUR, Wageningen, 2020.

Kuindersma, W., R. Fontein e.a., *De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid*, PBL/WUR, Den Haag/ Wageningen, 2019.

Kunseler, E. e.a., *Lerend vermogen van provincies voor natuurbeleid in transitie*, WUR, Wageningen, 2020.

Kunseler, E., L. Verwoerd e.a., *Lerend vermogen van provincies voor natuurbeleid in transitie*, WUR, Wageningen, 2020.

Lelij, B. van der, en K. Oomen, *De beleving van de transitie naar kringlooplandbouw – Communicatieonderzoek (1-meting)*, Bureau Geelen en Motivaction, 2020.

Lelij, B. van der, en Th. Vrakking, *De beleving van de transitie naar kringlooplandbouw-Communicatieonderzoek (0-meting)*, Bureau Geelen en Motivaction, 2019.

Liefferink, D., Nederlands milieubeleid in de Europese context, in: Driessen, P.P.J. en P. Leroy (red.), *Milieubeleid – Analyse en perspectief*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2007, pp. 265-289.

Lieshout, M. van, Hoogleraar: ‘Minder Natura 2000-gebieden? Laat Nederland eerst de doelen eindelijk eens halen’, in: *De Volkskrant*, 26 sept. 2019.

Maas, F., *Wind mee, stroom tegen. 100 jaar Natuurmonumenten*, Vereniging Natuurmonumenten, ‘s-Graveland, 2005.

Minister van BZK, staatssecretaris van EZ en voorzitter IPO, *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuurbeleid*, 20 sept. 2011.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Kamerbrief Aanbieding INEK, Langetermijnstrategie en Klimaatplan*, 25 november 2019.

Ministerie van Economische Zaken, *Natuurlijk verder- Rijksnatuurvisie 2014*, Den Haag, 2014.

Ministerie van EZ en IPO, *Natuurpact: ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag, 2013.

Ministerie van EZ, *Natuurlijk verder. Rijksnatuurvisie 2014*, Den Haag, 2014.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Bevoegdheden Natura 2000*, 15 mei 2018 (Kamerbrief van minister Schouten, DGAN-NB / 18076054).

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Onderzoek Natura 2000*, 13 oktober 2020 (Kamerbrief van minister Schouten).

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Nota landschap - Regeringsbeslissing visie landschap*, Den Haag, 1992.

Ministerie van LNV en IPO, *Vierde voortgangsrapportage Natuur. Natuur in Nederland – Stand van zaken eind 2017 en ontwikkelingen in 2018*, Den Haag, 2018.

Ministerie van LNV, *Realisatieplan Visie LNV – Op weg naar nieuw perspectief*, Den Haag, 2019.

Ministerie van LNV, *Structuurschema Groende Ruimte*, Den Haag, 1995.

Ministerie van LNV, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en verbonden – Nederland als koploper in kringlooplandbouw*, Den Haag, sept. 2018.

Ministerie van LNV/IPO, *Vierde voortgangsrapportage Natuur – Natuur in Nederland. Stand van zaken eind 2017 en ontwikkelingen in 2018*, Den Haag, 2018.

Ministerie van LNV/IPO, *Vijfde voortgangsrapportage Natuur – Natuur in Nederland. Stand van zaken eind 2018 en ontwikkelingen in 2019*, Den Haag, 2019.

Ministerie van VROM, *Nota Ruimte*, Den Haag, 2004.

Muilwijk, H. e.a., *Kansrijk landbouw- en voedselbeleid - Analyse van beleidsopties voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 vanuit verschillende perspectieven*, PBL, Den Haag, 2020.

Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland, *Versterking stiltegebiedenbeleid Noord-Holland - Eindrapport*, Zaandam, 2017.

Noordelijke Rekenkamer, *Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet – provincie Fryslan*, Assen, 2014.

Noordelijke Rekenkamer, *Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet – provincie Groningen*, Assen, 2014.

Noordelijke Rekenkamer, *Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet – provincie Drenthe*, Assen, 2014.

Onderhandelingsakkoord Rijk en provincies decentralisatie natuur, 28 sept. 2011 (akkoord tussen P.H. Donner - BZK, H. Bleker – stas EZ, J. Remkes – IPO, R. van Heugten)

Peters, K., P. Castenmiller, M. Boogers, M. van Dam m.m.w. H. Warmelink, *Beginzelen versus praktijken – Toetsing van decentralisatieprocessen met aanbevelingen voor versterking*, Min. van BZK, Den Haag, sept. 2020.

Planbureau voor de Leefomgeving, *Balans van de leefomgeving 2020*, Den Haag, 2020.

Planbureau voor de Leefomgeving, *Regionale Energie Strategieën - Een tussentijdse analyse*, Den Haag, 1 oktober 2020.

Planbureau voor de Leefomgeving, *Stikstof in perspectief*, PBL, Den Haag, 2019.

Planbureau voor de Leefomgeving, *Systematiek Monitor RES - Hoofdlijnen van de monitoringssystematiek voor de Regionale Energie Strategieën*, Den Haag, 23 maart 2020.

Poorter, J.P. de, *Provinciale taken Wet natuurbescherming*, Wageningen, nov. 2017.

Provincie Noord-Holland, *Biodiversiteit in Noord-Holland 2019*, Haarlem, 2019.

Provincie Noord-Holland, *Brief G.S. Ganzen en faunaschade*, Haarlem, juni 2020 (kenmerk 1416964/1417000).

Provincie Noord-Holland, *Data-strategie van de provincie Noord-Holland*, Haarlem, 2018.

Provincie Noord-Holland, *Duurzaam doorpakken 2019-2023*, Coalitieakkoord, Haarlem, 2019.

Provincie Noord-Holland, *Klimaatadaptatie Noord-Holland – Bouwstenen voor de provinciale aanpak*, Haarlem, febr. 2020.

Provincie Noord-Holland, *Living Planet Index, overzicht stijgers en dalers*, Haarlem, 2019.

Provincie Noord-Holland, *Natura 2000 Beheerplan Kennemerland-Zuid 2018-2024*.

Provincie Noord-Holland, *Omgevingsvisie NH 2050 – Balans tussen economische groei en leefbaarheid*, Haarlem, 2018.

Provincie Noord-Holland, *Programma Natuurontwikkeling 2019-2023*, Haarlem, 2018.

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, *Stop bodemdaling in veenweidegebieden – Het Groene Hart als voorbeeld*, Den Haag, sept. 2020.

Raad voor het openbaar bestuur, *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, Den Haag, 2016.

Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur, *Systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving*, Den Haag 2016.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Verlangen naar samenhang – Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*, Den Haag, 2016.

Raijmakers, L.M., *Leidende motieven bij decentralisatie*, Kluwer, Deventer, 2014 (diss.).

Runhaar, H. e.a., *Naar een toekomstbestendige M.E.R.: lessen uit 25 jaar m.e.r. in Nederland en een verkenning van kansen en bedreigingen voor de m.e.r. in de nabije toekomst*, Wageningen, 2012.

Runhaar, H., *Towards 'nature inclusive' agriculture*, Wageningen, 2016 (oratie).

Samenvattend overzicht van beleidsrelevante natuurindicatoren voor provincies en Rijk, 2020.

Sanders, M. & J. Westerink, *Op weg naar een natuurinclusieve duurzame landbouw*, Alterra Wageningen UR, Wageningen, 2015.

Seinstra, A. en H. Sietsma, *Provincies van binnen en van buiten*, Uitgeverij Reunion, Nieuwegein, 2012.

Selnes, T.A. en W. Kuindersma, *Ruimte voor elkaar – Een essay over decentralisatie in het natuurbeleid*, LEI, 2006.

Snoo, G.R. de, Th.C.P. Melman, F.M. Brouwer, W.J. van der Weijden & H.A. Udo de Haes (eds.)(2016), *Agrarisch natuurbeheer in Nederland. Principes, resultaten en perspectieven van het Natuurpact*. WOT technical report 35, WOT, Wageningen, 2015.

Snoo, G.R. de, *Succesvol natuur beschermen*, diesoratie uitgesproken op 8 februari 2016, Universiteit Leiden, Leiden, 2016.

Staatsbosbeheer, *Jaarverslag 2019*, Amersfoort, 2020.

Staatsbosbeheer, *Veerkracht en verbinding - Ondernemingsplan 2020-2025*, Amersfoort, 2020.

Steen, M. van der, e.a., *De som en de delen – In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*, NSOB, Den Haag, 2016.

Stoop, J.L.H.M., *Betekenenissen van wetgevingskwaliteitsbeleid*, Boom, Den Haag, 2005.

Taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw (commissie-Maij), *Goed boeren kunnen boeren niet alleen*, Wageningen, oktober 2019 (in opdracht van LNV).

Tielrooij, F., Boeren verdienen rol in natuurbeheer, in: *Trouw*, 12 juli 1994.

Turnhout, E., Biodiversiteit en de blinde vlek van natuurbeleid, in: *Beleid en Maatschappij*, april 2020, nr. 1.

Veerman, G.J., *Over wetgeving*, Sdu, Den Haag, 2012.

Veld, R.J. in 't, en J.H. van der Veen (red.), *Ijsberenplaag op de Veluwe*, COS, Den Haag, 2005.

Veld, R.J. in 't, *Kennisdemocratie*, Sdu, Den Haag, 2010.

Verlaan, B., R. in 't Veld, H. van der Veen e.a., *Rapport horizonsscan 2007 – Naar een beleidsgericht beleids- en kennisagenda*, COS, Den Haag, 2007.

Vlaanderen, S., *Onderzoek kringlooplandbouw Texel*, Van Hall/Larenstein, 2019.

Voermans, W., Een lerende wetgever?, in: *RegelMaat*, 2000, nr. 6, pp. 249-264.

Vonhoff, H., Versobering van het procedure-carnaval, in: *EW*, 2 aug. 1986.

Windt, H.J. van der, *En dan: wat is de natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990*, Boom, Amsterdam, 1995.

WRR, *Benaderingen van planning*, Den Haag, 1981.

Zouridis, S., *De dynamiek van bestuur en recht*, Lemma, Den Haag, 2009.