Verkenning Natuurinclusief

De vruchten plukken van natuurinclusief werken

23 juni 2025

Intern gebruik

Inhoud

Samenvatting en aanbevelingen 5

1 Inleiding 10

1.1 Aanleiding 10
1.2 Werkwijze 11
1.3 Theoretisch kader 11
1.4 Leeswijzer 12
1.5 Verantwoording 12

2 Nut en noodzaak van natuurinclusief werken 13

2.1 Baten van natuur staan onder druk 13
2.2 Realiseren natuurdoelen 15
2.3 Brede maatschappelijke bijdrage 16

3 Kansen en knelpunten 18

3.1 Hoe krijgt natuurinclusief werken vorm? 18
3.2 Bijdragen initiatieven aan doelen 21
3.3 Obstakels 23

4 Lessen uit de theorie 26

4.1 Verbreden van natuurbeleid 26
4.2 Een transitieaanpak 26

5 Strategie 32

5.1 Naar een systematische aanpak 32
5.2 Het fundament 33
5.2.1 Een gezamenlijke visie en dashboardaanpak 33
5.2.2 Basiskwaliteit Natuur als maatlat 33
5.2.3 Een communicatie- en kennisoffensief 36
5.3 De bouwstenen 38
5.3.1 Bouwsteen 1 – Aanjagen, faciliteren en opschalen van maatschappelijk initiatief 38
5.3.2 Bouwsteen 2 - Natuurinclusiever maken van overheidshandelen in de fysieke leefomgeving 39
5.3.3 Bouwsteen 3 – Creëren van randvoorwaarden en het op orde brengen van de eigen processen door het Rijk 40

6 De uitvoering 44

6.1 Het instellen van een coördinatieteam 44
6.2 Een hernieuwd Programmabureau Natuurinclusief 45
6.3 Regierol voor provincies in de fysieke ruimte 46
6.4 Het Rijk aan zet 47
6.5 Governancestructuur 48
6.6 En nu aan de slag 49

Bijlage 1 – Gesprekspartners 51

Bijlage 2 – Literatuur 55

Samenvatting en aanbevelingen

De natuur speelt een belangrijke rol in de aanpak van maatschappelijke opgaven zoals het bieden van voedselzekerheid door bijvoorbeeld bestuiving en natuurlijke plaagbestrijding. Natuur zorgt voor de nodige verkoeling in steden op warme zomerdagen, kan wateroverlast voorkomen bij hoosbuien en zorgt voor ons huidige en toekomstige verdienvermogen: driekwart van de bedrijven is in meer of mindere mate afhankelijk van de diensten die de natuur levert. Ook zorgt natuur voor een gezonde omgeving om te wonen, werken, recreëren en te ondernemen. Publieksonderzoek laat zien dat het overgrote deel van de Nederlanders natuur belangrijk vindt en zich sterk verbonden voelt met het groen in de eigen omgeving. Kortom: de natuur levert ons tal van diensten en speelt een betekenisvolle rol in ons dagelijks leven. Als we goed voor de natuur zorgen dan is dat goed nieuws voor planten en dieren én goed nieuws voor onszelf.

De noodzaak om natuurinclusief aan de slag te gaan is groot. In de afgelopen vijftig jaar zijn wereldwijd populaties van dieren en planten met gemiddeld 73% afgenomen. In Nederland is er nog maar ongeveer 15% van de oorspronkelijke biodiversiteit over. Hierdoor komen ook de diensten die de natuur de samenleving en economie levert, onder druk te staan. We moeten dus beter voor de natuur zorgen. Niet alleen in de beschermde natuurgebieden, maar bijvoorbeeld ook in steden en landelijke gebieden. Ruim 70% van ons totale landoppervlak valt niet binnen een bescherm natuurgebied. We kunnen alleen de natuur herstellen en aan onze internationale en Europese verplichtingen, zoals de Natuurherstelverordening (NHV), de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW), voldoen als we natuur beter verweven in onze woon-werk- en leefomgeving.

Dit is de essentie van natuurinclusief werken, een benadering waarbij de natuur en natuurlijke processen actief en structureel worden meegenomen in het ontwerp, uitvoering en beheer van activiteiten in verschillende sectoren zoals landbouw, bouw en mobiliteit en in het totaal van de ruimtelijke ordening. Het doel van natuurinclusief werken is te komen tot een ecologisch houdbare manier van werken om natuurlijke ecosystemen vitaal te houden, zodat zij ook diensten kunnen blijven leveren aan samenleving en economie.

Een belangrijk voordeel van natuurinclusief werken is dat het multifunctioneel ruimtegebruik mogelijk maakt. In Nederland strijden naast natuurherstel diverse opgaven om de beperkte ruimte, zoals klimaatadaptatie, energietransitie, waterbeheer, economie, woningbouw, voedselvoorziening, mobiliteit, gezondheid en - het meest recent - defensie. Elke vorm van werken die multifunctioneel ruimtegebruik mogelijk maakt, wordt urgenter en aantrekkelijker.

Tal van vooruitstrevende ondernemers, inwoners, maatschappelijke organisaties en overheden zijn zich al bewust van de kracht van de natuur. Zij zijn in verschillende partnerschappen natuurinclusief aan de slag, maar lopen vaak tegen allerlei obstakels aan. Hierdoor blijft succes of een bredere toepassing van kansrijke natuurinclusieve concepten uit. Gezien het brede belang van natuurinclusief werken voor tal van opgaven is vanuit de vier overheden - Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen - gevraagd om een advies over hoe zij deze natuurinclusieve initiatieven kunnen versterken en versnellen.

De centrale vragen die ten grondslag liggen aan dit advies, luiden:

- Wat hebben de overheden, individueel en in samenhang, te doen om de kansen voor een natuurinclusievere samenleving te benutten en te versterken?
- En hoe kunnen ze dit met elkaar effectief organiseren?

Het natuurinclusief werken vraagt om een fundamenteel andere manier van denken, (ruimtelijk) plannen en samenwerken. Maatschappelijk initiatief is hierin onmisbaar. Dat laat zien hoe het combineren van natuur met andere opgaven kan werken en jaagt zo de noodzakelijke vernieuwing aan. Overheden hebben al vele programma's, projecten, pilots en experimenten opgezet om initiatieven de nodige ondersteuning te bieden en om te kunnen leren van de praktijk.

Daaruit blijkt dat de financiering van natuurinclusieve projecten lastig is en dat wetten en regels knellen. Bijvoorbeeld vanwege onzekere opbrengsten, lange terugverdientijden, kosten die niet verevend kunnen worden over de baathouders, het ontbreken van een vergoeding voor de maatschappelijke meerwaarde die gecreëerd wordt of grijze goedkopere alternatieven die de voorkeur krijgen in aanbestedingen. Voor een enkel project of pilot kan nog wel financiering worden gevonden of een uitzondering in regels worden gemaakt. Het opschalen van succesvolle initiatieven vereist echter een herziening van wetten en regels, financiering, kennis, gedrag en normen. Dat betekent dat natuurinclusief werken moet worden ingebed in visies, beleid en instrumenten. Hiervan is vaak nog geen sprake.

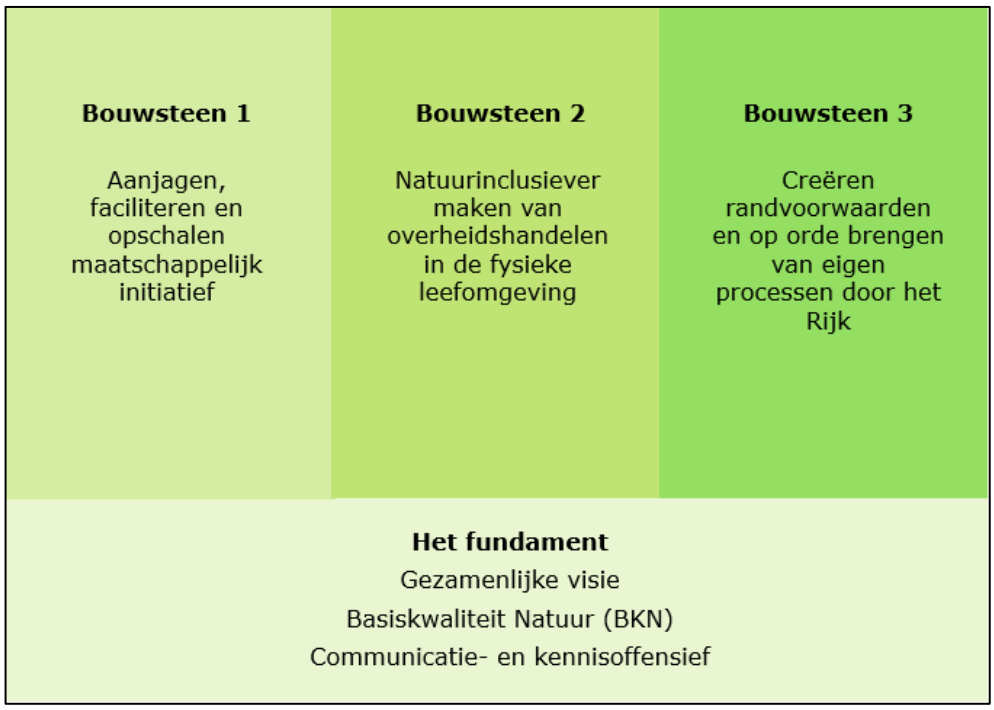
Als we de vruchten willen plukken van natuurinclusief werken, dan is een systematische aanpak nodig, waarmee het natuurinclusief werken duurzaam wordt verankerd in samenleving en economie. Met alleen losse programma's en projecten komen we er niet. Natuurinclusief beleid moet de evenknie worden van beleid gericht op de beschermde natuur. Dit is een pleidooi dat ook al jaren doorklinkt in adviesrapporten van onder andere het PBL, de RLI en in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Biodiversiteit.

De aanpak van systeemknelpunten vraagt om een goed samenspel tussen alle partijen en overheden en tussen overheden onderling. Dat samenspel is nu gemankeerd.
Om tot een effectief samenspel te komen, is ons advies om een aanpak te ontwikkelen bestaande uit een viertal elementen. Een fundament dat zich richt op de randvoorwaarden voor een effectieve samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en (Rijks-)uitvoeringsorganisaties. En drie bouwstenen die zich richten op het aanjagen, faciliteren en ondersteunen

Intern gebruik

van het maatschappelijk initiatief, het identificeren en aanpakken van systeemknelpunten en het natuurinclusiever werken door overheden zelf.

Onderstaand is de aanpak schematisch weergegeven.



Onze aanbevelingen:

1. **Leg een stevige basis neer voor effectieve samenwerking**
   Het fundament

Ons advies is om een **coördinatieteam** met medewerkers vanuit alle overheden in leven te roepen dat aan de slag gaat met het leggen van het fundament voor een effectieve samenwerking. Acties:

- **Een gemeenschappelijke visie en taal ontwikkelen**
  Het gezamenlijk opstellen van een visie waarin de bijdrage van natuur aan maatschappelijke opgaven tastbaar wordt gemaakt, creëert draagvlak en eigenaarschap en commitment om op een positieve manier met natuur aan de slag te gaan. Het gebruik van Basiskwaliteit Natuur (BKN) als maatlat voor natuurinclusief werken zorgt voor eenduidigheid. De verdere operationalisering van BKN naar handelingsperspectief op gebiedsniveau en projectniveau dient voortvarend te worden opgepakt, waarbij voortgebouwd wordt op reeds ontwikkelde puntensystemen, maatlatten en monitoringsraamwerken

- **Een flexibele en samenwerkingsgerichte omgeving creëren**
  Natuurinclusief werken vereist innovaties in werkwijzen en processen, ook buiten bestaande beleidskaders om en los van de formele juridische structuur. Er moet voldoende ruimte worden geboden om te kunnen experimenteren en daarmee ook om te mogen falen, een zogenaamde

soft space.

- **Het opzetten van dashboards om te leren en bij te sturen**
  Elke overheidsorganisatie houdt een dashboard bij om de prestaties op natuurinclusief werken zichtbaar te maken. Een dashboard is een relatief licht sturingsmodel wat ruimte laat voor nieuwe werkwijzen, maar wel onder gezamenlijke noemers de noodzakelijke handvatten biedt voor een gesprek tussen de overheden over de voortgang van acties en nut en noodzaak om bij te sturen.

- **Het opzetten van een communicatie- en kennisoffensief**
  Er zal volop ingezet moeten worden op bewustwording en kennisontwikkeling- en benutting om de baten van natuurinclusief werken inzichtelijker en tastbaar te maken voor een brede doelgroep en concreet handelingsperspectief te bieden hoe natuur mee te nemen in de eigen (beleids-)praktijk.

2. Jaag het maatschappelijk initiatief aan, faciliteer en vergroot de kansen voor opschaling
Bouwsteen 1

Zet een **hernieuwd Programmabureau Natuurinclusief** op dat voortbouwt op de werkwijze van het huidige Programmabureau Natuurinclusief en synergie zoekt met soortgelijke programmabureaus zoals het Deltaplan Biodiversiteitsherstel en NL2120. Interdepartementaal 'eigenaarschap' is nodig voor een goede verbinding met beleid. Taken van dit programmabureau zijn het aanjagen en faciliteren van het maatschappelijk initiatief en vergroten van kansen voor opschaling door onder andere het inzichtelijk maken en agenderen van systeemknelpunten. Het is zaak een goede balans te vinden tussen het voldoende ruimte blijven bieden voor leren en maatwerk enerzijds en het vergroten van kansen voor opschaling anderzijds.

3. Versterk het natuurinclusief overheidshandelen in de fysieke leefomgeving en geef provincies een regierol
Bouwsteen 2

Ons advies is om **provincies als schakelpunt tussen Rijk en decentrale overheden** te positioneren, hen daartoe een stevig mandaat te geven en dit vast te leggen in interbestuurlijke afspraken tussen Rijk en provincies. Een en ander in lijn met de huidige verantwoordelijkheidsverdeling in het natuurbeleid. Aanvullend is een **interbestuurlijk akkoord** nodig, waarin afspraken gemaakt worden over de samenwerking met Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen inclusief de (Rijks)uitvoeringsorganisaties. Provincies kunnen alleen verantwoordelijkheid dragen voor een natuurinclusief ontwerp, inrichting en beheer van de fysieke ruimte als alle partijen natuurinclusief gaan werken.

Belangrijke acties om natuurinclusief werken meer gemeengoed te maken: het meenemen van natuur in visievorming en strategiebepaling en verankering in beleid, uitvoeringsprogramma's en instrumenten; 'het vergroenen' van de eigen activa; het agenderen van systeemknelpunten bij het Rijk; het verbinden

van maatschappelijke initiatieven aan (lopende) gebiedsprocessen en de aanpak van belemmerende regels op decentraal niveau en, het opzetten van experimenten met gebiedsfinanciering. Voor deze extra taken en verantwoordelijkheden dienen extracapaciteit en middelen vrijgemaakt te worden.

Werk met **liaisons** als bruggenbouwers tussen provincies, gemeenten, waterschappen, Rijk en (Rijks)uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke partijen. Sluit daarbij zoveel mogelijk aan bij bestaande structuren zoals het huidige coördinatorenoverleg natuurinclusief van het IPO.

4. Rijk: pak systeemknelpunten aan en geef zelf het goede voorbeeld
Bouwsteen 3

Het Rijk is verantwoordelijk voor het creëren van de randvoorwaarden waarbinnen de natuurinclusieve samenleving tot bloei kan komen zoals het zorgen voor een stevige kennisbasis en de aanpak van systeemknelpunten, die maatschappelijke initiatieven en decentrale overheden tegenkomen bij het natuurinclusief werken. Denk bijvoorbeeld aan vergoedingen voor natuurinclusiever werken zolang er geen '*level playing field'* is; het standaardiseren en normeren van bewezen natuurinclusieve concepten en het geleidelijk afbouwen van schadelijke subsidies (waarmee ruimte kan komen voor positieve stimulansen). Het Rijk en zijn uitvoeringsorganisaties zullen ook zelf natuurinclusiever moeten worden zoals in de inkoop- en aanbesteding en in de inrichting, verpachting en beheer van rijksgronden.

5. Ga nu aan de slag

Ons advies is om snel meer meters te maken. De opgaven zijn groot, maar dat is het potentieel van het maatschappelijk initiatief ook. Dé logische stap is het verbinden van opgaven aan het maatschappelijk initiatief. Met de geschetste aanpak kunnen al werkende weg, passend binnen het tempo van de transitie, belemmerende wetten en regels stap voor stap opgeruimd worden.

Systeemveranderingen zijn een kwestie van de lange adem, maar we kunnen en moeten er vandaag mee beginnen. Start met het opschalen van initiatieven die kunnen bijdragen aan de doelen van de NHV voor 2030; selecteer een aantal succesvolle natuurinclusieve concepten met een grote maatschappelijke meerwaarde en zorg dat die breder toegepast kunnen worden en vraag je bij elke schop die nu de grond ingaat af of de natuur een rol kan spelen. Rol parallel hieraan de aanpak verder uit om een meer integrale en effectieve oplossing van systeemknelpunten mogelijk te maken.

Intern gebruik

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Eind april 2024 heeft een eenmalig Bestuurlijk Overleg (BO) Natuurinclusief namens Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen - opdracht gegeven voor een verkenning natuurinclusief. Dit naar aanleiding van de appreciaties van de Agenda Natuurinclusief 2.0 door de vier overheden. Het BO heeft gevraagd in kaart te brengen wat het Rijk en decentrale overheden te doen hebben om de verankering van natuurinclusieve initiatieven te versnellen, zowel vanuit de eigen verantwoordelijkheid als in de samenwerking.

Natuurinclusief werken heeft veel potentieel. In de appreciaties van de Agenda Natuurinclusief 2.0 is echter geconstateerd dat in het huidige systeem het natuurinclusief werken lastig is. Het vereist structurele integratie van natuur in beleid, ontwerp en uitvoering en samenwerking tussen betrokken partijen. Overheden hebben hierin een cruciale rol. Als we met de juiste overheidsinterventies de maatschappelijke kracht weten te versterken, dan kunnen we meer privaat initiatief en investeringen mobiliseren én natuurdoelen op een meer kosteneffectieve manier realiseren door koppeling van natuur- en andere maatschappelijke opgaven. Uiteindelijk doel is te komen tot een samenleving waarin het vanzelfsprekend is geworden om natuur te integreren in de eigen projecten en opgaven om zo een veerkrachtige en gezonde leefomgeving voor mens, dier en plant te realiseren.

Afbakening

De focus van de verkenning ligt op het realiseren van natuur in de woon-werk- en leefomgeving in het landelijk en stedelijk gebied. Daarbij gaat het zowel om het behouden en versterken van de gebruikswaarde van natuur, als om de relationele waarde van natuur: de waarde die mensen aan groen en dieren in hun omgeving hechten. Zo kan het realiseren van groen in een woonwijk een bijdrage leveren aan gezondheid en welzijn, vermindert het hittestress, biedt het recreatiemogelijkheden en verhoogt het de waarde van woningen. Evenzo draagt natuur bij aan voedselproductie, waterzuivering en bestuiving en aan onder meer kustbescherming, waterberging en koolstofopslag.
De verkenning gaat niet in op het versterken van de natuur in beschermde natuurgebieden, waarin de zogenaamde intrinsieke waarde van de natuur centraal staat *('nature for nature')*. Het versterken van de natuur in de woon-werk- en leefomgeving heeft wel een positieve invloed op deze beschermde natuur en beschermde soorten.

Definitie natuurinclusief werken

In deze verkenning verstaan we onder natuurinclusief werken een benadering waarbij de natuurlijke omgeving en natuurlijke processen actief en structureel worden meegenomen in het ontwerp, uitvoering en beheer van activiteiten. Toegepast in verschillende sectoren zoals de bouw, landbouw en mobiliteit en in de ruimtelijke ordening. Met als doel om tot een ecologisch houdbare manier van werken te komen waardoor natuurlijke ecosystemen vitaal blijven en

tegelijkertijd kunnen bijdragen aan een gezonde en prettige leefomgeving en andere maatschappelijke opgaven zoals klimaat en economie. Daarmee sluiten we aan bij de definitie die bijvoorbeeld in de agrarische sector wordt gehanteerd en bij het concept van *'nature based solutions'*. Zoals het in de Engelstalige definitie van Nature Based Solutions wordt omschreven:*"NBS are actions for societal challenges that are inspired by processes and functioning of nature. By developing and implementing solutions that are supported by nature, resilience is achieved while producing societal, environmental, and economic benefits"*[1]. In deze verkenning gaan we uitgebreid in op hoe natuurinclusief werken bijdraagt aan maatschappelijke doelen.

Verbinding met Natuurherstelverordening
Een van die doelen is het voldoen aan Europese afspraken die zijn gemaakt over het herstel van biodiversiteit en ecosysteemdiensten. De belangrijkste daarvan is de vorig jaar in werking getreden Europese Natuurherstelverordening (NHV). Deze verordening stelt concrete doelen voor onder meer het versterken van de natuur in het stedelijk en landelijk gebied, maar bijvoorbeeld ook voor bestuivers waarop de conditie van de natuur in stedelijk en landelijk gebied grote invloed heeft. De Natuurherstelverordening verplicht elke lidstaat een nationaal herstelplan op te stellen, waarin aangegeven wordt hoe de doelen bereikt gaan worden. Het advies wordt dan ook, met een eigen benaderingswijze, nadrukkelijk in de context van de NHV geplaatst. De NHV zet tegelijkertijd in op doelbereik voor klimaat, KRW en VHR.

1.2 Werkwijze

Het advies is tot stand gekomen in drie fases. In de eerste fase heeft literatuuronderzoek plaatsgevonden in combinatie met oriënterende gesprekken, met als doel om een beter beeld te vormen bij de huidige stand van zaken in het natuurinclusief denken en werken en bijbehorende kansen en knelpunten. In de tweede fase is ingezoomd op de kansen en knelpunten die naar voren zijn gekomen uit de eerste fase. Daarbij zijn vanuit de praktijk, met sectoren en binnen overheden, verdiepende gesprekken gevoerd om deze bevindingen te toetsen en te concretiseren. In de derde fase is gekeken naar manieren waarop de verschillende overheden samen kunnen werken om natuurinclusiviteit beter tot zijn recht te laten komen. Dit is vertaald naar handelingsperspectieven en een governance structuur voor de verschillende overheden, zowel in hun eigen verantwoordelijkheden als de onderlinge samenwerking.

1.3 Theoretisch kader

In de verkenning is bij het duiden van de knelpunten en het formuleren van oplossingsrichtingen gebruik gemaakt van inzichten uit de transitietheorie en het NSOB sturingskwadrant. In de transitietheorie worden acties van en het samenspel tussen verschillende actoren in het systeem in verschillende fasen van een transitie geschetst. Het NSOB sturingskwadrant helpt bij het duiden vanuit welke (combinatie van) perspectieven de overheid stuurt: presterend, rechtmatig, samenwerkend en responsief.

[1] https://www.nature-basedsolutions.com/

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op nut en noodzaak van natuurinclusief werken. In hoofdstuk 3 staan de maatschappelijke initiatieven centraal en de obstakels die zij tegenkomen in het natuurinclusief werken. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de relevante theorie en de lessen die daaruit volgen. Hoofdstuk 5 werkt de strategie uit met aandacht voor de benodigde aanpak en de bijbehorende acties. In hoofdstuk 6 wordt ten slotte ingegaan op de benodigde samenwerking, uitvoering en bestuurlijke inbedding.

1.5 Verantwoording

De opdracht voor deze verkenning is verstrekt vanuit het eenmalig BO Natuurinclusief van de vier overheden, waarbij LVVN en het IPO zijn gemandateerd om de feitelijke opdracht uit te voeren. LVVN heeft Erik Jan van Kempen (ABD TOPConsult) als verkenner aangesteld en het IPO Nienke Homan (voormalig gedeputeerde Groningen). Zij hebben de verkenning in volledige onafhankelijkheid uitgevoerd en zijn daarbij ondersteund door een projectsecretariaat bemenst door Loes Brinkman (POOL KGG, EZ en LVVN), Anne Reitsma (LVVN), Gijs Woldring (LVVN), Rikke Arnouts (Arnouts advies, namens IPO), Marcel Roersma (IPO).

2 Nut en noodzaak van natuurinclusief werken

Nederland staat voor grote uitdagingen met een grote impact op de samenleving, economie en leefomgeving. Naast natuur- en biodiversiteitsherstel liggen er grote opgaven op het gebied van klimaat en energie, waterbeheer, economie, woningbouw, voedselvoorziening, gezondheid en defensie. Deze opgaven vragen niet alleen ruimte, maar hebben ook de natuur nodig. Door natuur en natuurlijke processen bewust voor deze opgaven in te zetten, bijvoorbeeld door het versterken van bodemvruchtbaarheid en bewaken van de gezondheid van bestuiverspopulaties voor voedselproductie, door het creëren van groene daken, parken en waterpartijen ten behoeve van het voorkomen van hittestress in een stad of het gebruik van vegetatie om de kust te beschermen tegen overstromingen, kunnen we de maatschappelijke waarde per vierkante meter verhogen en komen tegelijk internationale (natuur)doelen eerder binnen bereik.

2.1 Baten van natuur staan onder druk

Wereldwijd zijn in de afgelopen vijftig jaar populaties van wilde dieren en planten met gemiddeld 73% afgenomen[2]. In Nederland is nog maar ongeveer 15% van de oorspronkelijke biodiversiteit over[3]. Dat is niet alleen slecht nieuws voor planten en dieren, maar ook voor mensen. Naast veel dagelijks levensgeluk, levert de natuur ons wezenlijke diensten: producerende diensten (waaronder voedsel, drinkwater, hout en kustbescherming), regulerende diensten (waaronder bestuiving, luchtkwaliteit, koolstofregulering, bodemkwaliteit en plaagbestrijding) en culturele diensten (zoals recreatie).

[2] Statusrapport Nederlandse biodiversiteit 2025
[3] https://www.clo.nl/indicatoren/nl144003-verlies-natuurlijkheid-in-nederland-europa-en-de-wereld

Figuur 1. Voorbeelden van ecosysteemdiensten van natuur



De effecten van de natuur voor bijvoorbeeld onze gezondheid worden steeds beter wetenschappelijk onderbouwd. Ook zijn er steeds meer studies die onze economische afhankelijkheid van dit natuurlijk kapitaal in beeld brengen. Het *World Economic Forum* schat dat meer dan de helft van de wereldwijde economische waarde afhankelijk is van de natuur. De ECB stelt dat bijna driekwart van de Europese bedrijven in meer of mindere mate afhankelijk is van ecosysteemdiensten, wat ook in hoge mate de financiële stabiliteit van banken beïnvloedt[4]. *"Het woord economie begint dus niet voor niets met eco*", aldus Frank Elderson, bestuurder van de ECB. Het CBS heeft berekend dat de natuur Nederland elk jaar 15 miljard euro aan diensten levert. Dergelijke studies maken de maatschappelijke impact van biodiversiteitsverlies tastbaar en laten zien hoe sterk samenleving en economie verbonden zijn met de natuur[5].

Baten van groene investeringen in stedelijk gebied
Groen in de stad is van grote maatschappelijke waarde en vertegenwoordigt daarnaast een grote economische waarde. Wanneer het groen als multifunctionele oplossing wordt ingezet – denk hierbij aan wateropvang, verminderen van hittestress, voorkomen van verloedering van de woonomgeving, stimuleren van beweging, etc.– dan is groen een investering die zich op vele fronten terugverdient[6]. Diverse lopende onderzoeken vanuit de programmatische aanpak Groen in en om de stad (GIOS) vergroten de bewijslast. Groen trekt ook bedrijven aan en leidt tot waardestijging van vastgoed. Bovendien creëert groen op daken extra mogelijkheden voor multifunctioneel ruimtegebruik, waar ruimte schaars is. Als resultante leidt het – wanneer op de juiste manier ingericht en beheerd – ook tot een positieve bijdrage aan natuurwaarden voor planten- en diersoorten en bestuivers. Daarmee levert natuurinclusief werken directe bijdragen aan klimaatbestendigheid, gezondheid en welzijn, de economie en biodiversiteit.

Baten van groene investeringen in landelijk gebied
De baten van natuurinclusief werken in het landelijk gebied zijn veelzijdig. Zo is een belangrijk onderdeel van natuurinclusieve landbouw het creëren van een gezonde bodem, wat direct bijdraagt aan hogere opbrengsten, een betere bescherming tegen ziekten en plagen, waterregulatie, waterkwaliteit en opslag van koolstof[7]. Ook leidt dit tot een toename in het bodemleven, hetgeen een positief effect heeft op het ecosysteem als geheel. Investeringen in het groen kunnen bovendien zorgen voor een aantrekkelijker

[4] https://www.bnnvara.nl/vroegevogels/artikelen/de-prijs-van-biodiversiteit
[5] Natuurlijk kapitaal | CBS
[6] https://www.wur.nl/nl/show-longread/zeven-redenen-om-te-investeren-in-een-groene-stad.htm
[7] https://www.regiofoodvalley.nl/fileadmin/regiodeal/assets/Whitepaper_bodem_en_water_definitief.pdf

landschap voor recreatie, wat nieuwe verdienmodellen kan opleveren en zorgt voor behoud van cultureel landschap en erfgoed. Natuurinclusief werken draagt daarmee zowel bij aan economie, klimaatbestendigheid, biodiversiteit als aan voedselzekerheid.

Als de natuur achteruit gaat is dat niet alleen slecht nieuws voor planten en dieren, maar ook voor onszelf. Minder natuur betekent minder aanbod van ecosysteemdiensten. Minder vruchtbare bodems, betekenen bijvoorbeeld minder landbouwopbrengsten, minder bomen en parken in de stad betekenen meer wateroverlast en hittestress, en meer noodzakelijke mobiliteit door mensen die wel het groen (buiten de stad) willen opzoeken. Extreme weersomstandigheden en het verlies aan biodiversiteit staan inmiddels op plek 1 en 2 van de tienjarige risicolijst van het *Global Risk Perception Survey* van het *World Economic Forum* (2025)[8], een jaarlijkse survey die inzichten verzamelt van meer dan 900 experts (risico-experts, beleidsmakers, wetenschappers en leiders uit de industrie) wereldwijd. Uitdagingen op het gebied van klimaatverandering, gezondheid en economie kunnen we alleen het hoofd bieden als we beter voor de natuur in beschermde gebieden zorgen én natuur beter integreren in onze woon- werk- en leefomgeving. Zo houden we het aanbod van ecosysteemdiensten op peil.

Natuurlijk Kapitaal
Natuurlijk Kapitaal is een methode om vanuit een economisch discours naar natuur te kijken. Wat is de waarde van natuur? Wat is het vermogen van de natuur om diensten en goederen te leveren waar we van kunnen leven? En wat is er nodig om deze waarde te behouden of zelfs te verhogen? Het is een concrete, technische methode die (inter)nationaal uitgewerkt en toegepast wordt - de VN heeft SEEA en dit is ook verplicht in de EU. Eurostat verzamelt dit van lidstaten. Vanuit verschillende organisaties wordt de methodiek ingezet om het gesprek over de waardering van natuur intern en extern meer onder de aandacht te brengen. Want hoe meer we naar natuur leren kijken door een economische bril hoe duidelijker we zien dat we allemaal een aandeel in hebben, en hoe logischer het wordt om er zuinig en verstandig mee om te gaan. Dat denken in termen van Natuurlijk Kapitaal – ondersteund door internationaal gevalideerde rekenmethoden – vormt dus de basis voor handelen en investeren gericht op de lange termijn. Onder de streep betaalt dit zich terug in meer welzijn en meer welvaart van onze maatschappij. Vanuit verschillende organisaties wordt gewerkt aan deze benadering. Een wetenschappelijke onderbouwde manier van denken en berekenen, waarin we de waarde van natuur herontdekken.

2.2 Realiseren natuurdoelen

Natuurinclusief werken is noodzakelijk om internationale doelen te halen. Om een halt toe te roepen aan het verlies aan natuur en biodiversiteit en uiteindelijk te komen tot een sterkere natuur, heeft Nederland zich gecommitteerd aan internationale en Europese verplichtingen. Dit zijn onder andere het Global Biodiversity Framework, de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Natuurherstelverordening (NHV) en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Het overgrote deel van deze afspraken betreft de beschermde natuur, maar er is ook een aantal dat betrekking heeft op de natuur in onze directe leefomgeving. Zo zijn in de NHV doelen opgenomen ten aanzien van stedelijke en landelijke ecosystemen en bestuivers. Ook de VHR bevat veel algemene soorten die beschermd zijn – zoals mussen en spreeuwen – en die vooral buiten natuurgebieden voorkomen. Natuurinclusief werken helpt ook om aan de KRW te voldoen, omdat het ondersteunend is aan het realiseren van schoon, ecologisch gezond en duurzaam waterbeheer.

[8] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/natuur-en-milieu/natuurlijk-kapitaal

Als we de condities van de natuur in het stedelijk en landelijk gebied verbeteren dan heeft dit tegelijkertijd een positief effect op de beschermde natuurgebieden. Liefst 70% van het Nederlandse landoppervlak is geen beschermd natuurgebied, dus voor succes van natuur- en biodiversiteitsherstel is inzet op natuur buiten natuurgebieden cruciaal[9].

Global Biodiversity Framework (GBF) en NBSAP
Op internationaal en EU-niveau zijn afspraken gemaakt om biodiversiteitsverlies een halt toe te roepen. De *Convention on Biological Diversity* geeft richtingen om in 2050 in harmonie met de natuur te leven. In 2030 moeten we aantonen op te weg zijn naar herstel met het nemen van diverse maatregelen. Hierover zijn, tijdens de COP-15 in Montreal in 2022 met 196 landen, 23 actiedoelen afgesproken voor behoud, herstel en duurzaam gebruik van biodiversiteit. Ook Nederland behoorde tot de ondertekenaars. De afspraken zijn vastgelegd in het *Global Biodiversity Framework* (GBF). Versterken van natuurinclusiviteit is hier onderdeel van. Elk van de landen heeft hiervoor een Nationaal Biodiversiteitsplan moeten opstellen. Op 25 maart 2025 is de Nederlandse aanpak hiervoor naar de Kamer gestuurd[10]. Daarin staat dat 'Nederland werkt aan behoud en herstel van biodiversiteit' onder andere door het uitvoering geven aan Europese natuurwet- en regelgeving, zoals de Natuurherstelverordening, de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water, de Exotenverordening en de Kaderrichtlijn Marien.

EU Biodiversiteitsstrategie, Natuurherstelverordening (NHV) en Natuurherstelplan
Gekoppeld aan de internationale afspraken, heeft de Europese Unie (EU) een eigen biodiversiteitsstrategie uitgewerkt. Met deze EU-biodiversiteitsstrategie 2020 wil de Europese Unie het biodiversiteitsverlies en de aantasting van ecosysteemdiensten binnen de EU uiterlijk tegen 2030 stoppen en, voor zover dit haalbaar is, ombuigen naar herstel. Deze strategie is vertaald naar de Natuurherstelverordening (NHV), een bindende kaderverordening voor alle EU-lidstaten, die op 17 juni 2024 in werking is getreden[11]. Deze bevat kwantitatieve doelstellingen voor diverse ecosystemen voor 2030, 2040 en 2050, waaronder het stedelijk en agrarisch gebied.

Elk land heeft de verplichting om voor eind 2026 een concept-strategie uit te werken om deze doelen te bereiken en in september 2027 moet Nederland een definitief Natuurherstelplan indienen. Naast de verplichtingen vanuit de NHV liggen er verplichtingen vanuit de Kader Richtlijn Water en het Klimaatakkoord. Deze vraagstukken zijn niet los van elkaar te zien. Zo staat natuur zowel onder druk door klimaatverandering en een verminderd aanbod en lagere kwaliteit van water, als dat het bijdragen aan klimaatmitigatie, - adaptatie en waterzuivering. De NHV is dan ook een cruciaal onderdeel van de EU-strategie voor biodiversiteit én klimaat.

2.3 Brede maatschappelijke bijdrage

Zoals hierboven geïllustreerd kan door de inzet van natuurinclusiviteit verschillende maatschappelijke doelen tegelijk gerealiseerd worden. Het gebruik maken van natuur vraagt daarbij op zichzelf beperkte inzet; het vraagt vooral om een integratie in bestaande werkwijzen. Natuur is zo geen extra ballast, maar een werkwijze die leidt tot investering in diverse opgaven tegelijk. De maatschappelijke meerwaarde per vierkante meter kan verhoogd worden door vooraf na te denken hoe de natuur ingezet kan worden bij het realiseren van opgaven en doelen. Meervoudig ruimtegebruik is daarbij het vertrekpunt. Een ander belangrijk voordeel is dat het nieuwe partijen en financiële middelen bij natuurherstel betrekt. Het bredere belang voor een veelvoud aan partijen leidt immers tot meervoudig eigenaarschap.

Natuurinclusief werken sluit bovendien aan bij de ontwerpprincipes van meervoudig ruimtegebruik uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), het voorontwerp van de Nota Ruimte en bij de uitgangspunten voor implementatie

[9] *Kennisdocument Basiskwaliteit natuur*, februari 2024.
[10] Kamerbrief Nationaal Biodiversiteitsplan | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
[11] Verordening - EU - 2024/1991 - EN - EUR-Lex

bij de uitwerking van de NHV, waarin het verweven van functies in de ruimte prioriteit krijgt. Ook het Regeerprogramma van het huidige demissionaire Kabinet stelt dat we voor het aanpakken van de maatschappelijke uitdagingen natuur beter moeten integreren in de woon-werk-leefomgeving.

De Wielewaal
Een voorbeeld van hoe natuur kan bijdragen aan het realiseren van een grotere maatschappelijke waarde is de casus van het landgoed de Wielewaal. In 2022 kocht de gemeente Eindhoven landgoed de Wielewaal, een landgoed van 142 ha, voormalig eigendom van de familie Philips, met als doelstelling deze geleidelijk open te stellen voor publiek. In het kader van de woningbouwopgave van +40.000 woningen en +70.000 banen vóór 2040, zag de gemeente namelijk een uitdaging in het 'leefbaar' houden van de stad, waar de openstelling van het landgoed een potentiële oplossing voor zou bieden. Om de maatschappelijke waarde van het landgoed, en hiermee het effect van het landgoed op deze 'leefbaarheid', in kaart te brengen, schakelde de gemeente een samenwerkingsverband tussen de FSD, het CBS, en het RIVM in. Zij toonden aan dat de monetaire waarde van de gehele Wielewaal na openstelling zou toenemen van €265.000 tot €3,8 miljoen per jaar, wat over een periode van 30 jaar een toename van €8,3 miljoen naar €120 miljoen zou betekenen. De reden van die stijging lag in de toename van een groot aantal diensten, waarbij vooral de gezondheidsbaten een enorme stijging lieten zien, en in een sterke toename van de ruimte voor planten- en diersoorten. Hierop is besloten het landgoed open te stellen. Eindhoven: 'Stadspark Wielewaal verdient zichzelf ruim terug' - Stadszaken.nl

3 Kansen en knelpunten

Er zijn tal van private en publieke initiatieven en publiek-private samenwerkingsverbanden, die de natuur integreren in werk- en beleidspraktijk. Ook worden veel pilots en experimenten uitgevoerd, die waardevolle lessen opleveren voor het breder kunnen implementeren van natuurinclusieve concepten. Deze initiatieven winnen duidelijk aan kracht, mede door het 'Handvest Nederland Natuurinclusief'[12] uit 2021 en de Agenda Natuurinclusief. Het natuurinclusief werken is echter nog verre van gemeengoed en kent nog veel obstakels. Opschaling blijkt daardoor lastig in de praktijk.

In dit hoofdstuk lichten we ter illustratie initiatieven uit en gaan we in op de bijdragen die initiatieven aan verschillende beleidsdoelen, zoals de NHV, leveren. Ook worden de knelpunten beschreven die initiatiefnemers ervaren bij het implementeren van natuurinclusieve principes in bijvoorbeeld landbouw, bouw en beleid.

3.1 Hoe krijgt natuurinclusief werken vorm?

In sectoren

In veel sectoren zijn bedrijven en andere initiatiefnemers actief die de meerwaarde van natuurinclusief werken voor hun bedrijfsvoering zien, en die positieve waarde ontlenen aan natuur. Deze koplopers nemen het voortouw in het natuurinclusief werken in hun sector, wat zich vertaalt in een groot aantal initiatieven. In de meeste gevallen wordt in deze initiatieven opgetrokken met overheden. Zo zetten boerencollectieven zich in voor landschapsbeheer- en herstel en geven net- en infrabeheerders invulling aan ecologische verbindingen in samenspraak met provincies. Deze publiek-private samenwerkingen zijn er in alle vormen en maten, hier volgt een kleine selectie.

- KAN: een platform waar kennis en ervaringen worden gedeeld om klimaatadaptief en natuurinclusief te bouwen met de natuur[13];
- Herenboeren: een gemeenschap van 9000 boeren die bewijst dat de productie van ons dagelijks voedsel anders, beter en duurzamer kan[14];
- BoerenNatuur: een koepelorganisatie van de 40 agrarische collectieven waarin 11.000 boeren met samen 110.000 hectare werken aan agrarisch natuur- en landschapsbeheer op grasland[15];
- Sectorakkoord Natuurinclusieve Infrastructuur tussen onder meer Alliander, Gasunie, Tennet, Enexis en MVO Nederland over hoe de infrasector concreet kan bijdragen aan de verwevenheid van natuur en maatschappelijke en economische activiteiten[16];

[12] Kamerbrief-over-handvest-nederland-natuurinclusief
[13] https://www.kanbouwen.nl/
[14] https://herenboeren.nl
[15] https://www.boerennatuur.nl/
[16] Sectorakkoord Natuurinclusieve Infrastructuur

- Re-Ge-NL: ReGeNL ontwikkelt samen met boeren een manier van landbouw bedrijven die samengaat met bodemverbetering en natuurherstel. Doel is om tussen nu en 2030 1.000 boeren de overgang naar regeneratieve landbouw te laten maken, met een positieve business case[17].

Binnen overheden
In provincies, gemeenten, waterschappen en departementen zijn er verschillende koplopers op het gebied van natuurinclusief werken. Deze koplopers zijn actief bezig met het integreren van natuur en biodiversiteit in beleid. Het gaat hier vaak om specifieke (uitvoerings)programma's en projecten. Van volledige integratie in al het beleid is veelal nog geen sprake.

Gemeenten
Gemeenten beheren en onderhouden de openbare ruimte, ontwikkelen het stedelijk gebied en zijn vaak het eerste aanspreekpunt voor welwillende inwoners. Daarmee spelen gemeenten een grote rol in het natuurinclusief maken van Nederland. Bijvoorbeeld via ecologisch beheer, burgerparticipatie en investeringen in groene verbindingen, openbare ruimte en het uitbreiden en versterken van groenareaal. Verschillende gemeenten hebben instrumenten ontwikkeld om natuurinclusieve gebiedsontwikkeling vorm te geven, zoals groene puntensystemen[18]. Voorbeelden zijn 'Stadspark Dordrecht'[19], het transformeren van het Hofplein in Rotterdam van druk verkeersplein naar groen stadsplein[20], het initiatief De Groene Stelling dat zich inzet voor een versterkt groen buitengebied van 25.000 hectare in de Metropoolregio Amsterdam[21] en het 'Groenactieplan' van Leidschendam-Voorburg[22]. De inzet op natuurinclusiviteit tussen gemeenten varieert nog sterk en is veelal afhankelijk van de omvang van de gemeente.

Waterschappen
De kerntaken van waterschappen zijn het realiseren van waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit (waar ook ecologie onder valt). Versterking van biodiversiteit is geen onderdeel van de kerntaken van waterschappen, maar zij zien dit wel als hun maatschappelijke verantwoordelijkheid[23]. Zij hebben een belangrijke rol in het versterken van biodiversiteit in het landelijk gebied. Zo beheren zij 225.000 kilometer aan watergangen, 75.000 km aan waterkeringen en 326 rioolwaterzuiveringsinstallaties. Door deze 'assets' natuurinclusief te ontwerpen, onderhouden en beheren kan veel impact worden gemaakt. Inzet hierop gebeurt onder andere via het Manifest Blauwgroen Netwerk. Andere voorbeelden van natuurinclusieve initiatieven vanuit waterschappen zijn 'Bloemrijke dijken'[24], 'Raamwerk Biodiversiteit 2.0'[25] en 'Natuurvriendelijke oevers – Delfland'[26].

[17] https://regenl.nl
[18] Spanjar et al (2025), Natuurinclusieve gebiedsontwikkeling; van pionieren naar governance. Nai010 uitgevers.
[19] Stadspark Dordrecht - Dordrecht
[20] Zie bv https://www.rotterdam.nl/hofplein-van-verkeersknooppunt-naar-groen-stadsplein
[21] Home - De Groene Stelling
[22] Groenactieplan 2024-2026 | Gemeente Leidschendam-Voorburg
[23] Positionpaper-Biodiversiteit.pdf
[24] Future dikes, RU.nl
[25] Raamwerk Biodiversiteit 2.0. Indicatoren voor biodiversiteitsherstel bij de waterschappen | STOWA
[26] Verzachten en vergroenen oevers - Inspiratieboek

Provincies
Provincies zijn, sinds de decentralisatie van het natuurbeleid in 2013, verantwoordelijk voor het natuurbeleid. De nadruk ligt sterk op het beschermd natuurareaal, maar de provincies zijn het er over eens dat hun verantwoordelijkheid zich ook uitstrekt tot natuur buiten de natuurgebieden. Concreet heeft zich dit onder andere vertaald in het pamflet "Nederland natuurpositief" uit 2019 dat samen met het Rijk is opgesteld[27] en de nauwe betrokkenheid bij de Agenda's Natuurinclusief 1.0 en 2.0. Het IPO geeft in de appreciatie van de Agenda 2.0 aan in te zetten op een 'bredere benadering van natuur die niet inzet op juridificering van de natuurinclusieve aanpak, maar juist op een meer intrinsieke verweving in ons doen en laten; in alle bestuurlijke en operationele domeinen van Nederland, dus ook binnen het provinciale beleid: in eigen huis en daarbuiten'.

Alle provincies hebben in de afgelopen jaren stappen gezet met natuurinclusief werken, hoewel er verschillen zijn in beschikbare menskracht, budgetten en in de accenten die provincies leggen. Sommige provincies leggen de nadruk op het aanjagen van maatschappelijk initiatief, zoals Overijssel via de aanpak 'Natuur voor elkaar'[28] en anderen leggen meer nadruk op beleid zoals Flevoland met de 'Bouwstenennotitie Flevoland Natuurinclusief'[29]. Enkele andere voorbeelden van natuurinclusieve provinciale initiatieven zijn de brede inzet op 'Natuurinclusieve landbouw van de provincie Brabant[30], het invoeren van Basiskwaliteit Natuur als een belangrijk concept in Drenthe[31], de Groene Cirkel Groene, gezonde stad door Zuid-Holland[32] en de Kansenkaart Natuurinclusief Zeeland[33].

Rijk
Ook binnen het Rijk is een aantal ontwikkelingen in gang gezet. Zo investeert het ministerie van LVVN, dat primair verantwoordelijk is voor de beleidsmatige opgaven rondom natuurinclusiviteit, onder meer in de ontwikkeling van de Natuurlijk Kapitaalrekeningen, het concept Basiskwaliteit Natuur en innovatieve financieringsmechanismen. Ook is er een programmatische aanpak Verbinden Landbouw en Natuur en worden het Collectief Natuurinclusief en het projectbureau van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel door het ministerie van LVVN ondersteund.

Het ministerie van VRO geeft samen met LVVN invulling aan de programmatische aanpak Groen In en Om de Stad (GIOS). De GIOS-opgave loopt mee in de ontwikkeling van de nieuwe Nota Ruimte en op gebiedsniveau in de verstedelijkingsstrategieën en ontwikkelperspectieven voor de NOVEX gebieden en de verdere uitwerking daarvan. Vanuit het programma Mooi Nederland zijn diverse handreikingen voor provincies en gemeenten ontwikkeld zoals de handreiking 'Groenblauwe dooradering'[34], 'Groen en gezond leven in de stad' en 'Overgangsgebieden in transitie'[35]. Daarnaast is er een aantal

---

[27] In dit pamflet staat: "Dit betekent dat het herstel van de natuur en haar biodiversiteit niet alleen plaatsvindt binnen het Natuurnetwerk, maar overal: in de steden, op het platteland buiten de natuurgebieden en in de grote wateren. Daarbij zetten we ook een beweging in gang waarbij we ons, naast onze inzet op bijzondere, kwetsbare natuur, richten op herstel van de meer algemene en functionele soorten en landschapstypen".
[28] Natuur voor Elkaar
[29] Voor een overzicht zie https://www.ipo.nl/media/k5gl5gj5/ipo_natuurinclusief-denken-en-doen_02_2024.pdf
[30] Natuurinclusieve Landbouw - Brabant
[31] Basiskwaliteit Natuur - Provincie Drenthe
[32] Handreiking_versterken_van_biodiversiteit_bij_stedelijke_ontwikkelingen_november_2023.pdf
[33] https://www.zeeland.nl/sites/default/files/2025-05/Kansenkaart%20Natuurinclusief%20Zeeland.pdf
[34] Handreiking Groen en gezond leven in de stad
[35] Handreiking Overgangsgebieden in transitie

beleidstrajecten, waarmee via het thema klimaatadaptatie indirect gestuurd wordt op natuurinclusief bouwen, zoals de Landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving[36]. VRO en IenW werken aan de hitte-aanpak waarbij aandacht is voor inzet groen bij hittestress. Het NK Tegelwippen, een publiekscampagnes van IenW en Milieu Centraal is opgezet om de openbare en de private buitenruimte te vergroenen, Vanuit het Nationale Groeifonds wordt een aantal initiatieven ondersteund, waaronder NL2120: een kennis- en innovatieprogramma rondom Nature Based Solutions. VWS, tenslotte, werkt met de GGZ aan een groene beweging in de mentale gezondheidszorg en aan bijvoorbeeld het Programma Gezonde en Groene Leefomgeving.

3.2 Bijdragen initiatieven aan doelen

Dat al deze initiatieven ook direct bijdragen aan natuurdoelen, laten onderstaande voorbeelden zien. Deze voorbeelden zijn illustratief en niet uitputtend.

Bijdragen aan de Natuurherstelverordening

Een stad in een park
Bijdrage aan Artikel 8 uit de NHV Herstel van stedelijke ecosystemen.
In Breda wordt samen met ondernemers en burgers hard gewerkt aan het vergroenen van de stedelijke ruimte. Breda vindt groen belangrijk, daarom wordt werk gemaakt van "Breda een stad in een park". Voor iedere inwoner moet de natuur binnen handbereik zijn. Ambitie is om binnen 200 meter een groene ruimte beschikbaar te hebben: een grasveld voor sport en ontspanning, of een plek om te wandelen omringd door bomen en planten. Aan inwoners van Breda werd gevraagd wat voor stad Breda in de toekomst moet zijn. Een groene stad stond bovenaan de verlanglijst. Dit leidt tot veel particuliere initiatieven: parken in eigen beheer, straten vergroenen en plukroutes. Om de samenwerkingen goed te coördineren is in maart 2022 de Stichting Breda Stad in een Park opgericht.
Op 20 mei 2025 heeft Breda officieel de titel National Park City gekregen. Dit betekent internationale erkenning als een stad waar natuur en stedelijk leven hand in hand gaan. National Park City is een wereldwijde beweging van mensen die werken aan meer natuur in hun stad.

Nationale bijenstrategie
Bijdrage aan Artikel 10 uit de NHV: Herstel van bestuiverspopulaties.
In de Nationale Bijenstrategie wordt met meer dan 100 partners ingezet om de leefomgeving van de (wilde) bij te verbeteren en zodoende de bestuiving en biodiversiteit te verbeteren. De website bestuivers.nl, geeft een overzicht van alle – wel bijna 1.200 - initiatieven verdeeld over alle provincies, om hieraan invulling te geven[37]. Monitoring in een Zuid-Hollandse regio laat positieve resultaten zien.

Kleurkeur blauw - Bloemrijke dijken
Bijdrage aan Artikel 10 uit de NHV: Herstel van bestuiverspopulaties
De Vlinderstichting en Groenkeur hebben een certificaat ontwikkeld voor ecologisch beheer van watergangen. Met dit certificaat Kleurkeur blauw kunnen aannemers en groenbedrijven zich onderscheiden op vakmanschap en ecologische kwaliteit. Opdrachtgevers zoals waterschappen en gemeenten kunnen in aanbestedingen vragen om Kleurkeur-gecertificeerde bedrijven. Enkele waterschappen zijn ook actief betrokken geweest bij de opzet van deze certificering. Dit kan o.a. worden toegepast bij watergangen en bloemrijke dijken, met veel plantensoorten die belangrijk zijn voor bijen en andere insecten.

Boeren werken succesvol aan terugkeer van de graslandvlinder
Bijdrage aan Artikel 11 uit de NHV: Herstel van agrarische ecosystemen, graslandvlinders.
In het kader van het BAM-project 'Biodivers AkkerMozaïek' wisselen boeren commerciële gewassen af met bloemenstroken én gewassen die goed zijn voor de bodem en de biodiversiteit, zoals granen, klavers en veldbonen om vlinders en insecten aan te trekken. Boeren ontvangen zowel een bijdrage voor natuurbeheer als voor deze gewassen. De aanpak is succesvol. De Vlinderstichting ziet een sterke toename van het aantal vlinders en insecten."[38]

[36] Landelijke maatlat Groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving
[37] https://www.bestuivers.nl/projecten/bijeninitiatieven/filter
[38] https://www.groene.nl/artikel/het-icarusblauwtje-en-de-grasmot-komen-terug

Ooijpolder versterkt landschapskenmerken en ruimte voor biodiversiteit
Bijdrage aan Artikel 11 uit de NHV: Herstel van agrarische ecosystemen, landschapskenmerken.
Met financiële steun van de Provincie Gelderland hebben grondeigenaar BVOB, boeren, Vereniging Nederlands Cultuurlandschap en Collectief Rivierenland de handen ineengeslagen om ruim 30 hectare landbouwgrond landschappelijk aan te kleden en zo de Ooijpolder verder te verfraaien. In totaal wordt ruim 4 kilometer aan struweelhagen aangeplant. De aankleding van het boerenland bestaat uit verschillende soorten autochtoon plantmateriaal, waaronder meidoorn, Gelderse roos en wegedoorn. Door deze hagen wordt landbouw gecombineerd met landschapsherstel en krijgt de biodiversiteit een impuls. Tevens wordt een grote poel bijdragen aan amfibieën, waaronder de in het gebied voorkomende soorten als de boomkikker en kamsalamander[39].

Koolstofvastlegging en vernatting veenweiden in Friesland
Bijdrage aan Artikel 11 uit de NHV: Herstel van agrarische ecosystemen, koolstofvastlegging
In april 2025 is op ruim 1.500 hectare het waterpeil in de Friese veenweiden omhoog gebracht. Het is de start van een 4 jaar durend project waaraan 40 agrariërs meedoen, waarbij in de zomerperiode de slootpeilen omhoog worden gebracht. Een aantal ondernemers combineert de peilverhoging met extensivering van hun bedrijfsvoering. Dit project in de Fryske feangreiden past bij de doelen om bodemdaling en CO2-uitstoot te verminderen en toekomstperspectief voor de landbouw te behouden.[40]

Agrarisch natuurbeheer voor de uiterwaarden;
Bijdrage aan Artikel 4: Herstel van land- kust- en zoetwaterecosystemen
Het Collectief Rivierenland werkt samen met een aannemerscombinatie in opdracht van Rijkswaterstaat aan agrarisch natuurbeheer op graslandpercelen in de Gelderse uiterwaarden langs de Maas. Op deze manier wordt de kennis van de omgeving mét lokale agrarische ondernemers optimaal benut voor het beheer en onderhoud van natuurinclusieve uiterwaarden. Ook wordt via bedrijfsnatuurplannen nader invulling gegeven aan natuurwaarden en landschapselementen.

De Groene oase
Bijdrage aan artikel 12 uit de NHV Herstel van bosecosystemen
In het icoonproject 'De Groene Oase' van de Agenda Natuurinclusief in Recreatieschap Geestmerambacht wordt natuur, voedselvoorziening, economie en recreatie gecombineerd. In dit gebied wordt o.a. een voedselbos met paddenpoel gerealiseerd en in het zuidelijk deel een fruitbomenweide met ecologische oeverzone. In 'De Groene Oase' kunnen bezoekers natuur op een bijzondere manier ervaren en er letterlijk de vruchten van plukken in een recreatief gebied dat open en toegankelijk is voor iedereen.[41]

NL2120
Bijdrage aan artikel 4 uit de NHV: Kust en zoetwater.
NL2120 heeft opdracht gegeven om vanuit het kennisprogramma zeespiegelstijging te onderzoeken hoe een natuurinclusief ontwerp kan bijdragen aan het tegengaan van de gevolgen van zeespiegelstijging. Op een wijze die tegelijk tegemoet komt aan het behoud van verdienvermogen van boeren (door tegengaan verzilting) en vissers (door behoud getijdenwerking). Ook ten aanzien van andere doelen worden vanuit NL2120 concrete oplossingsrichtingen nader onderzocht. [42]

Bijdrage aan klimaat-, water en gezondheidsdoelen

Agroforestry Netwerk Brabant
Bijdrage aan klimaatdoelen en groenblauwe dooradering
Agroforestry, een combinatie van de teelt van bomen en struiken met andere landbouwgewassen, kan bijdragen aan klimaatopgaven, omdat bomen en struiken koolstof vastleggen. In Agroforestry Netwerk Brabant is een netwerk van zo'n 100 – voornamelijk – boeren die al aan de slag zijn of plannen aan het maken zijn om met steun van de provincie te werken aan het weer aanplanten van bomen op hun veeteelt- of akkerbouwbedrijf. Tegelijkertijd levert Agroforestry ook biodiversiteit op.[43]

BodemUp
Bijdrage aan de Kaderrichtlijn water (KRW) en de Nitraatrichtlijn
In het project BodemUp werken de provincie Noord-Brabant, Brabant Water en de Brabantse Waterschappen, samen met ZLTO en het Brabants Agrarisch Jongeren Kontakt

[39] Vereniging Nederlands Cultuurlandschap » Ooijpolder wordt nog mooier: 4 kilometer heggen aangeplant
[40] Hogere waterpeilen op ruim 1500 hectare in de Friese veenweiden | Fryslan
[41] De Groene Oase
[42] NL2120 - Elevating Nature-based Solutions
[43] Agroforestry Brabant

aan een robuust bodem- en watersysteem dat bijdraagt aan het behalen van de opgaven van de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn. Het project loopt tot en met 2027 en het doel is minstens 2000 deelnemers te begeleiden.[44]

Programma Groene gezondheidszorg
Bijdragen aan gezondheidsdoelen
Met dit programma, geïnspireerd op het succes van de Groene GGZ, trekken de geestelijke gezondheidszorg, de gehandicaptenzorg en de ouderenzorg samen op in het vergroenen van zorglocaties op zorgterreinen en in wijken (ambulante zorg). De natuur wordt ingezet voor behandelingen, begeleiding en activiteiten voor cliënten en voor het versterken van de vitaliteit van zorgmedewerkers en cliënten. De gezamenlijke oppervlakte van de terreinen van de organisaties in de gehandicaptenzorg bedraagt 4800 hectare.[45]

3.3 Obstakels

Ondanks alle energie die achter de initiatieven zit en alle kansen die het natuurinclusief werken biedt, blijkt de werkwijze nog maar in beperkte mate 'de standaard' te zijn. Dit komt doordat er obstakels zijn die het succes of een bredere toepassing van initiatieven in de weg staan. We lopen de obstakels hieronder langs.

- *Onvoldoende bewustzijn en kennis*

De waarde van natuurinclusieve projecten wordt vaak onderschat. Beleidsmakers, ondernemers en burgers kennen vaak de voordelen van natuur niet, kunnen het niet objectief meten en doorberekenen, en percipiëren de natuur daarmee vooral als een kostenpost en een extra beleidsopgave. Het ontbreekt aan een gemeenschappelijke en begrijpelijke taal om doeltreffend te communiceren binnen organisaties over wat de natuur voor ons doet en hoe de natuur kan helpen om problemen op te lossen, en daarmee tot (ook economische) waarde leidt. Natuurinclusief werken zit ook veelal niet in de opleiding van beleidsmakers, economen of vertegenwoordigers uit de financiële wereld en het bedrijfsleven. Ook ontbreekt het aan praktische kennis over hoe natuur op een effectieve manier in projecten en gebieden geïntegreerd kan worden. De kennis die er is wordt onvoldoende benut en gevonden.

- *Geen gemeenschappelijk kader*

Er zijn veel initiatieven, maar die vertrekken niet vanuit een gemeenschappelijk kader. De verschillende actoren die natuurinclusief aan de gang zijn, doen dat vanuit verschillende motieven, belangen en doelen, waardoor het lastig is projecten en initiatieven te verbinden. In het Natuurpact, waarin Rijk en provincies afspraken hebben gemaakt over de verregaande decentralisatie van het Nederlandse natuurbeleid [46], zijn bijvoorbeeld geen heldere afspraken gemaakt over hetgeen in landelijk en stedelijk gebied moet gebeuren en hoe dat op elkaar aansluit. Ook kan er sprake zijn van strijdigheid tussen natuurinclusief werken en de primaire opgave, bijvoorbeeld doordat stedelijke inbreiding van woningbouw de druk vergroot op bestaand groen areaal. Omdat natuurinclusief werken veelal niet stevig geborgd is in beleidsvisies en strategieën en concrete doelen ontbreken, blijven veelal de noodzakelijke acties uit die nodig zijn om initiatieven verder te brengen.

---

[44] BodemUP Brabant | BodemUP Brabant
[45] Groene Zorg Alliantie
[46] In het Natuurpact hebben het Rijk en de provincies in 2013 afspraken gemaakt over de verregaande decentralisatie van het Nederlandse natuurbeleid, zie verder https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33576-6.html

- *Geen heldere definitie van natuurinclusiviteit*

Een andere ontbrekende schakel is een heldere definitie van natuurinclusiviteit. Er is niet bepaald wat natuurinclusief is, en wanneer er sprake is van een goede situatie. Dit leidt tot veel verschillende invalshoeken, hetgeen leidt tot minder effectiviteit. De taal van natuur is niet eenduidig vertaald naar de taal van opdrachtgevers en opdrachtnemers. Dit heeft geresulteerd in een brede waaier van maatladders, handleidingen en puntensystemen. Een knelpunt dat hierdoor ontstaat, is dat bedrijven bij afzonderlijke overheden zoals gemeenten, overal aan andere vereisten moeten voldoen. Dit bemoeilijkt realisatie en standaardisatie en werkt kostenverhogend.

- *Geen 'harde' kwantificeerbare doelen*

Ambtenaren die zich inzetten om natuur mee te laten lopen in diverse opgaven, zoals in de woningbouw, moeten vaak hun 'groene' ambities naar beneden bijstellen. Zij zien dat andere opgaven prioriteit krijgen, die in tegenstelling tot natuurinclusief, wel harde kwantificeerbare en wettelijk vastgestelde doelen hebben of die direct in marktprijzen zichtbaar worden.

- *Knellende wet- en regelgeving*

Overheidsbeleid is vaak een obstakel voor natuurinclusief werken. Zo kan wet- en regelgeving de benodigde verandering vertragen of belemmeren. Neem bijvoorbeeld de wijze waarop het oppervlaktewaterpeil in gebieden wordt vastgesteld. Dat gebeurt veelal op basis van de (hoofd)functies in een gebied zoals vastgelegd in de Omgevingsverordening. Dit waterpeil kan ten behoeve van de landbouw laag gehouden worden zodat reguliere landbouw er mee kan werken, maar natuurinclusieve boeren kunnen baat hebben bij een hoger waterpeil om een bedrijfsvoering te kunnen realiseren met minder negatieve externe effecten als bodemdaling of methaanuitstoot[47]. Een grote (perverse) zorg bij partijen, die natuurinclusief aan de slag gaan, is de kans dat door de aanleg van natuur in bijvoorbeeld een woningbouwproject dit leidt tot de terugkeer van bepaalde zeldzame planten- of dierensoorten, waardoor werkzaamheden moeten worden stilgelegd. Dit toont de kramp waarin we institutioneel terecht zijn gekomen, waarbij het goede doen risicovol is.

- *Ondernemers krijgen hun business case niet rond*

Natuurinclusieve projecten leveren maatschappelijke meerwaarde op, maar (nog) niet altijd directe financiële opbrengst. De meerkosten van natuurinclusieve maatregelen zijn dan niet terug te verdienen binnen het project. Andere obstakels voor financiering zijn de veelal lange terugverdientijden van natuurinclusieve maatregelen, tussen de 10 en 30 jaar,, terwijl investeerders vaak een tijdshorizon van 10 jaar hanteren. Ook de onzekerheid rondom de opbrengsten van natuurinclusieve maatregelen kan een obstakel vormen voor financiering. De financiële sector heeft direct belang bij het verminderen van biodiversiteitsrisico's in hun portefeuilles. Zij ondervinden echter obstakels bij het meenemen van biodiversiteit in de financiering van projecten bijvoorbeeld bij een gebrek aan meetbare data en standaarden en mogelijkheid tot het monetariseren van de impact.

[47] F. van der Schans en J. van Beek, CLM, *Natuurinclusieve landbouw hinderende wet- en regelgeving*, 2020. Zie bijvoorbeeld: www.veenweiden.nl voor het Veenweiden Innovatiecentrum: "Boeren op hoog water".

Instrumenten waarbij de overheid bijvoorbeeld de onrendabele top dekt of het risico vermindert ontbreken nog. Subsidies om natuurinclusief werken te stimuleren kunnen helpen om het verdienmodel rond te krijgen. De meeste subsidies zijn echter tijdelijk van aard, terwijl langjarige financiering nodig is voor een gezond verdienmodel. De toegang tot subsidies kan ook een probleem vormen. Zo wijzen provincies bijvoorbeeld gebieden aan waarbinnen subsidie voor agrarisch natuurbeheer kan worden aangevraagd. Dit leidt ertoe dat de grens tussen wel of geen subsidie dwars door een bedrijf of kavel kan lopen, waardoor de financiële waardering voor een zelfde inspanning sterk kan verschillen[48]. De afhankelijkheid van subsidies wordt versterkt, omdat natuurinclusieve projecten moeten concurreren met gangbare (niet-duurzame) bedrijfsmodellen. Deze gangbare modellen zijn in het voordeel omdat bijvoorbeeld de schade aan natuur en biodiversiteit nog onvoldoende wordt beprijsd wordt of in inkoop- en aanbestedingen natuur en biodiversiteit niet als criteria worden meegenomen.

- *Kosten natuurinclusieve maatregelen kunnen niet verevend worden tussen baathouders*

Natuurinclusieve maatregelen kennen veel indirecte baathouders, zowel publieke als private, omdat zij aan diverse opgaven raken. Er moet samengewerkt worden tussen de verschillende afdelingen binnen organisaties, tussen de verschillende overheden met afzonderlijke portefeuilles die afzonderlijke financiering kennen, en met private partijen. Ook zijn de baten van natuurinclusieve maatregelen nog niet altijd goed naar gebieds- of bedrijfsniveau te vertalen. Dat maakt de werkwijze en financiering lastig. Extra complex is ook dat baathouders van natuurinclusiviteit de instrumenten ontberen om natuurinclusieve ontwikkelingen rechtstreeks te stimuleren of om praktijken die schade toebrengen af te bouwen. Zo kunnen waterschappen nog zeer beperkt sturen op de pachtcondities van in het verleden al langjarig door hen in pacht gegeven gronden, maar liggen er wel mogelijkheden bij herzieningen van contracten en nieuwe contracten. En zo kan het ministerie van VWS, buiten de bekostiging van de gezondheidszorg zelf, niet sturen op een groene inrichting van de leefomgeving, ook al draagt deze bij aan lagere kosten van gezondheidszorg.

- *Gebrek aan capaciteit en middelen*

Een laatste veelgehoord knelpunt bij overheden is een gebrek aan capaciteit en middelen. Zoals eerder aangegeven zijn in het Natuurpact – met uitzondering van het agrarisch natuurbeheer - geen harde afspraken gemaakt over het realiseren van natuurdoelen buiten de beschermde natuurgebieden, wat betekent dat hier ook geen middelen voor beschikbaar zijn gesteld; provincies die op dit punt ambities hebben dienen dit zelf te bekostigen. Verder speelt bij gemeenten dat tussen 2025-2030 financieel lastige jaren aankomen waardoor budgetten met ambities buiten het wettelijk kader - zoals natuurinclusief - onder druk staan.

[48] Een uitgebreid overzicht van belemmeringen in wetgeving is bijvoorbeeld te vinden in CLM, *Natuurinclusieve landbouw, hinderende wet- en regelgeving¸* 2020.

4 Lessen uit de theorie

4.1 Verbreden van natuurbeleid

In de afgelopen jaren hebben overheden en private partijen veel geïnvesteerd in kennisopbouw en natuurinclusieve werkwijzen, maar het ontbreekt aan een samenhangende aanpak om het natuurinclusief werken op te kunnen schalen. Het overgrote deel van het natuurbeleid richt zich op de beschermde natuur, ingegeven vanuit de internationaal overeengekomen wettelijke verplichtingen. De brede waarde van de natuur is daardoor buiten beeld geraakt en daarmee ook de kansen om natuurdoelen aan andere opgaven te verbinden en maatschappelijke actoren daarvoor te mobiliseren. Samenhangend beleid gericht op natuurinclusiviteit staat nog in de kinderschoenen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)[49], de Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur[50] en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Biodiversiteit onderstrepen het belang van het verbreden van het natuurbeleid naar de woon- werk en leefomgeving[51].

In zijn meest recente advies *Falen en opstaan* (2025) stelt de Raad voor de Leefomgeving dat de kracht die uitgaat van maatschappelijk initiatief veel beter benut zou moeten worden: *"Gemeenschapsinitiatieven bieden niet dé oplossing […], maar hun inspanningen kunnen wel doorbraken bewerkstelligen […]"*[52].

4.2 Een transitieaanpak

De huidige aanpak voldoet niet om de beschreven obstakels het hoofd te kunnen bieden. Om grip te krijgen op een passende aanpak, wordt gekeken naar transitietheorieën. Deze theorieën geven richting over de wijze waarop een maatschappelijke verandering kan worden ondersteund. Overheden kunnen daarbij de maatschappelijke dynamiek versnellen door op het juiste moment de juiste interventies te doen. De theorieën helpen om de dynamiek beter te duiden en geven handvatten om processen aan te scherpen en op gang te brengen. Missen we iets? Besteden we aandacht aan de goede dingen? Zijn er zaken die we anders moeten aanpakken?

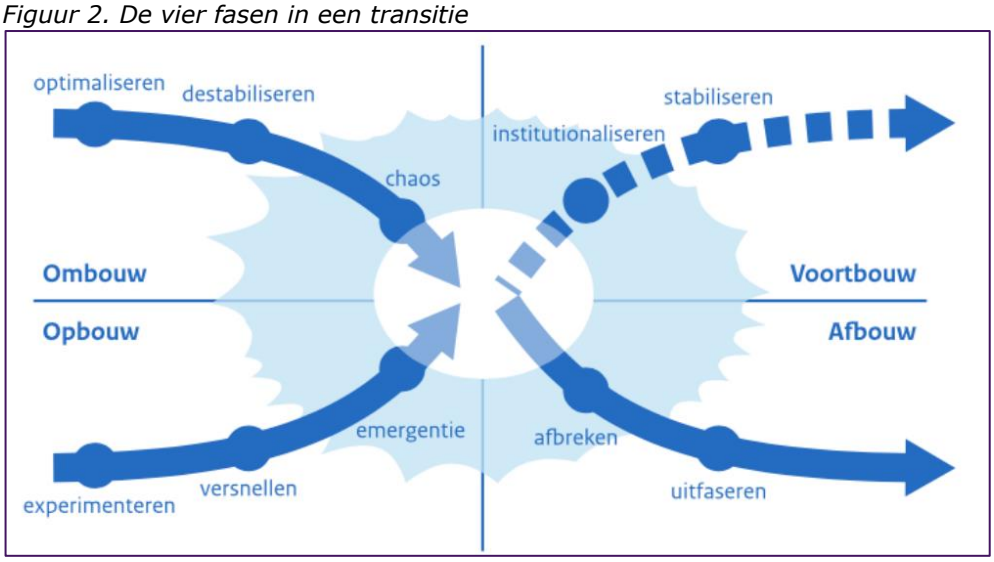
Bekende modellen zijn de transitietheorie van DRIFT en het transmissiemodel van TransMission Institute. Daarnaast helpt het NSOB-sturingskwadrant bij het duiden vanuit welke rol overheden kunnen sturen in de verschillende fasen van een transitie. De Nuffield-interventieladder illustreert op zijn beurt de variatie van instrumentele interventies, afhankelijk van de fase. Deze theorieën bieden nuttige handvatten om een systematische aanpak te ontwikkelen voor het opschalen van natuurinclusief werken. Onderstaand wordt kort op deze theorieën ingegaan.

---

[49] PBL, *Naar een breder gedragen natuurbeleid in Nederland*, april 2024
[50] Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, *Natuurinclusief Nederland*, maart 2022.
[51] https://www.Rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/05/ibo-biodiversiteit-rapport-snel-aan-de-slag
[52] Rli, *Falen en opstaan – Naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving*, mei 2025.

Transitietheorie
De transitietheorie is een wetenschappelijke theorie die schetst welke processen en acties gedurende een veranderproces worden doorlopen. Gedurende dit proces zal er enerzijds inzet wenselijk zijn om tot opschaling en geleidelijke normalisatie van nieuwe werkwijzen te komen; deze stappen sluiten aan bij de behoeften aan doorontwikkeling en standaardisatie. Anderzijds is er inzet nodig om bestaande gangbare processen - waar zij de doorontwikkeling in de weg staan – om te bouwen, af te bouwen en uit te faseren. Dit wordt weergegeven via een zogenaamde X-curve waarin de nieuwe praktijk wordt opgebouwd en voortgebouwd en de oude praktijk wordt omgebouwd en afgebouwd (zie onderstaande figuur x)[53].

Figuur 2. De vier fasen in een transitie



- *Natuurinclusief werken zit in op de opbouwfase*
  Alle transities beginnen vanuit een bepaald idee of concept die een alternatief en oplossing vormt voor de ontstane urgentie – vaak een vorm van crisis. Hoe duidelijker de urgentie, hoe sneller de transitie verloopt. De nadruk ligt daarbij op positiviteit en kansen, door te laten zien hoe het anders kan. In de theorie wordt dit omschreven als 'opbouwen', het ontwikkelen en standaardiseren van de nieuwe werkwijzen. De voorbeelden uit 3.1 en 3.2 zitten voornamelijk in dit kwadrant. Natuurinclusiviteit zit nog niet in het kwadrant van voortbouwen, omdat werkwijzen nog niet vastgelegd of gestandaardiseerd zijn.

- *Ombouwen krijgt nog weinig aandacht*
  Uiteindelijk gaat een transitie alleen slagen als ook gangbare processen omgebouwd en afgebouwd worden, omdat de nieuwe concepten anders niet concurrerend kunnen worden met gevestigde belangen en machtsverhoudingen. Gevestigde belangen zullen de urgentie ontkennen en/of andere problemen naar voren brengen die vertragend werken. Het ontbreekt aan een impuls voor grote gevestigde partijen om over te gaan tot nieuwe praktijken. Een actueel voorbeeld betreft de milieuschadelijke subsidies, waardoor vervuilende praktijken financieel het meest aantrekkelijk blijven en natuurinclusieve

[53] X-Curve-booklet-DRIFT

initiatieven vooralsnog moeilijk kunnen concurreren. Een aantal departementen heeft deze al in kaart gebracht[54].

Ook de schaal van grote partijen (effectief) en de gebrekkige schaalbaarheid van lokale initiatieven (ineffectief) zitten ombouw in de weg. De overheid heeft juridische en financiële instrumenten in handen om dit transitiepad te begeleiden[55]. Het is zaak ook hier aandacht voor te hebben, omdat anders maatschappelijke onderinvesteringen dreigen en innovatie ontmoedigd wordt. Door hier een strategie voor de lange termijn op te vormen kan dit geleidelijk gaan, waardoor iedereen de kans krijgt om de benodigde omslag te maken.

- *Elke fase vraagt om andere interventies*
  Voor natuurinclusief kunnen gezien de omvang verschillende fasen worden onderscheiden, die elk hun eigen interventies kennen. Zo zijn overheidsinterventies andersoortig dan die van bedrijven of kennisinstellingen. Dit advies focust primair op de rol van de overheden, die veelal in fase 1 of 2 van de transitie zitten, met een sterke mate van variatie per domein/opgave. In het algemeen moeten overheden eerst investeren in het versterken van kennis en bewustzijn, terwijl het voor overheden die verder zijn passender is om te werken aan beleidsinstrumenten, ombouwen en opschalen.

  In de huidige praktijk gaat veel aandacht uit naar het faciliteren van koplopers, leerervaringen opdoen en het uitdragen van goede voorbeelden. Visievorming en het stellen van doelen zien we veel minder sterk terugkomen, terwijl het essentiële voorwaarden zijn om van de beginfase van een transitie door te pakken naar de volgende fases.

Figuur 3. Overheidsinterventies in verschillende transitiefasen



NSOB-sturingskwadrant
De juiste interventies op het juiste moment uitvoeren slaagt alleen als overheden hier op de juiste manier invulling aan geven. Daarbij is het belangrijk dat overheden niet redeneren vanuit één sturingsprincipe, maar dat tegelijkertijd invulling wordt gegeven aan het volledige palet aan sturingsprincipes dat het ter beschikking heeft. Op dit moment ligt de nadruk bij natuurinclusiviteit met name op een responsieve overheid (onder andere door het ondersteunen van de Agenda Natuurinclusief 2.0) en de rechtmatige overheid (onder andere via het implementeren van Europese wet- en regelgeving). Dit leidt tot een beweging met gebreken, want wanneer overheden niet presteren leidt dat tot een gebrek aan doelgerichtheid en een gebrek aan netwerkende overheden leidt tot problemen in de horizontale en verticale samenwerking. Dit laat zich concreet zien in de genoemde obstakels (3.3).

[54] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/30/bijlage-quickscan-lnv-instrumentarium-op-natuur-en-biodiversiteit
[55] Transmissie raamwerk

- *Meer inzet nodig op de presterende overheid…*
  Veel obstakels komen voort vanuit het ontbreken van de presterende overheid. Op dit moment is natuurbeleid sterk gejuridificeerd door een overmatige nadruk op de rechtmatige overheid en het gebrek aan een presterende overheid. Met die presterende overheid kan een veel natuurlijkere wisselwerking ontstaan tussen markt en overheid. Daarbij geven de gestelde doelen van de presterende overheid wel richting, het is zaak om hierin als overheid ook de bijbehorende voorbeeldrol te vervullen.

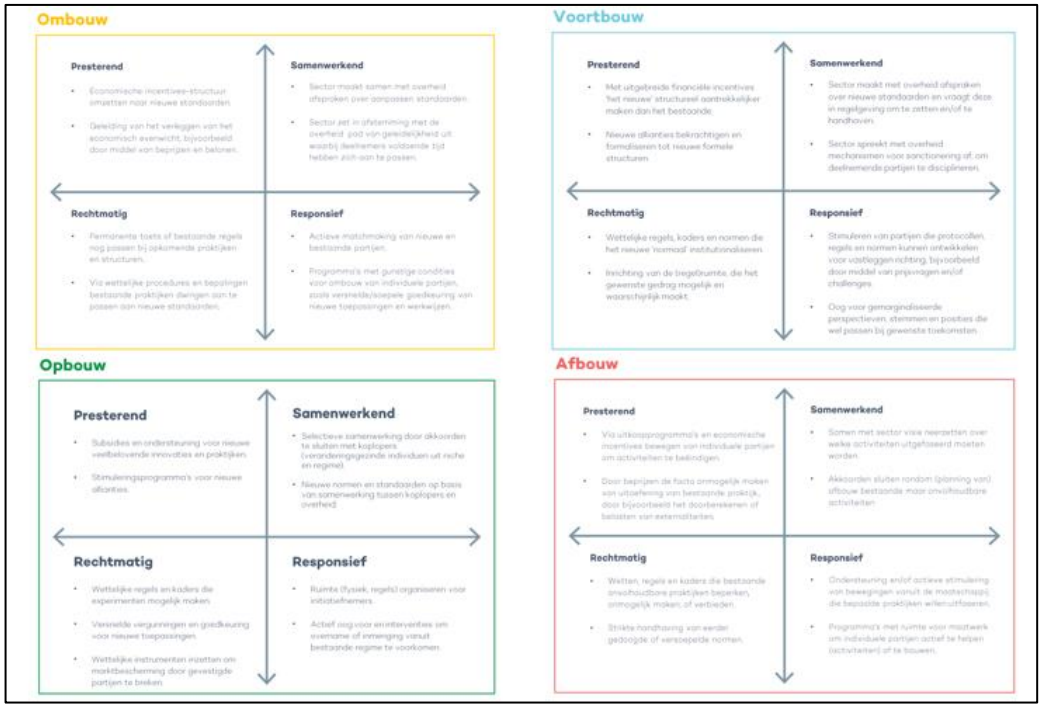
- *…en ook op de netwerkende overheid*
  Doordat niet één, maar alle overheden moeten gaan presteren betekent het dat de netwerkende overheid óók van cruciaal belang is. Gemeenten, waterschappen, provincies en ministeries werken (vanuit een eigen invalshoek) aan gezamenlijke natuurinclusieve opgaven, maar moeten daarvoor wel horizontaal samenwerken en gezamenlijke doelen formuleren. Tot nu toe is dit sterk vrijblijvend. Daarvoor moeten aanvullende afspraken gemaakt worden en acties in samenhang worden uitgevoerd, omdat anders willekeur ontstaat en daarmee een gebrek aan effectiviteit.

- *Bewustere continuering van bestaande rollen*
  De responsieve overheid vraagt om een continue inzet, want het mobiliseren en toepassen van de kracht vanuit de samenleving is van cruciaal belang voor innovatiekracht, draagvlak en publiek-private financiering. Voor natuurinclusiviteit ligt hier al een mooie voedingsbodem die met een beter functionerende overheid nog veel concretere bijdragen kan leveren. Voor de rechtmatige overheid ligt het zwaartepunt in latere fases, waar de ombouw en afbouw van schadelijke praktijken dominanter wordt. Daarmee kan op een passend moment invulling worden gegeven aan institutionalisering via bijvoorbeeld beprijzen en normeren.

  In het rapport Sturing in transities wordt per fase aangegeven welke rollen de overheid vanuit de diverse sturingsprincipes kan toepassen. Gezien de fase waarin natuurinclusiviteit zich bevind wordt daarbij in eerste instantie gekeken naar de opbouw en ombouw[56].

[56] Sturing in Transities - Een raamwerk voor strategiebepaling

Figuur 4. Transitiefasen en overheidsrollen



De Nuffield-interventieladder

Een kader voor de instrumentenmix die gedurende een transitie kan worden ingezet, vormt de zogenaamde Nuffield-ladder[57]. Hierin krijgen instrumenten een meer dwingend karakter naarmate de transitie verder is gevorderd.

- *Focus voorlopig op normalisatie…*

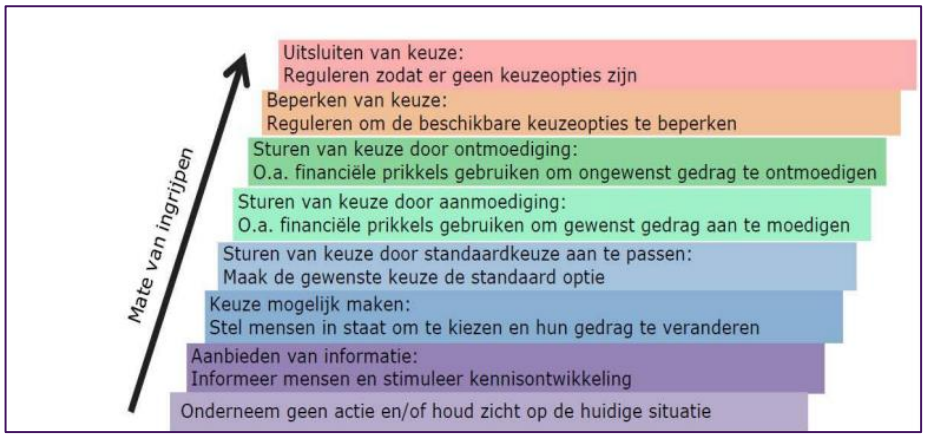
Vanuit de natuurinclusieve initiatieven is gewerkt aan maatschappelijk draagvlak en bewijslast. Dit heeft geleidt tot toegenomen informatie en kennis, waardoor organisaties en betrokkenen in toenemende mate in staat zijn om natuurinclusieve keuzes te maken. Bezien vanuit de interventieladder is het nu zaak om die basis te gaan standaardiseren en normaliseren. Voldoende literatuur en onderbouwing is voorhanden om steviger en systematischer in te zetten op natuurinclusiviteit, vervolgens is het zaak om dit te borgen.

- *…om geleidelijk toe te werken naar ontmoediging*

Wanneer natuurinclusiviteit in toenemende mate is gestandaardiseerd en genormaliseerd is het vanuit de interventieladder zaak om werk te maken van het om- en afbouwen van bestaande praktijken. Anders volgen immers twee tegenstrijdige werelden, die leiden tot onderinvesteringen. Het is belangrijk om te zijner tijd in beeld te brengen welke prikkels nodig zijn om stapsgewijs tot de juiste ombouw te komen, waarin men de kans krijgt om de benodigde omslag te maken. Een geleidelijke beprijzing en normering van ongewenst gedrag ligt daarbij voor de hand.

[57] The Ladder of Intervention

Figuur 5. De Nuffield-interventieladder (Council of Bioethics, 2007)



5 Strategie

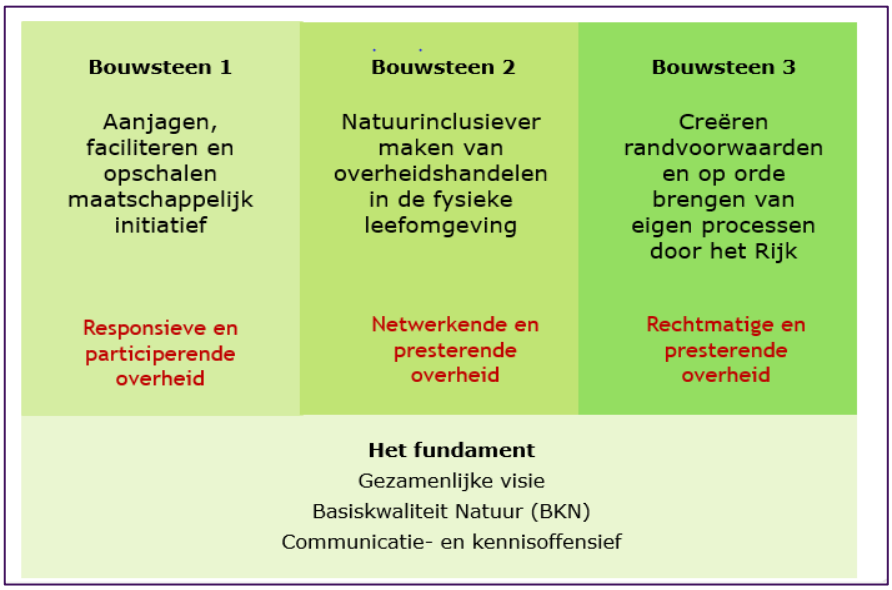
5.1 Naar een systematische aanpak

Natuurinclusief werken biedt volop kansen om in de schaarse ruimte maatschappelijke meerwaarde te creëren. Maatschappelijke initiatieven laten zien hoe dit eruit kan zien, maar zij hebben de overheid nodig om obstakels in onder meer financiering en wet- en regelgeving weg te nemen.

Ons advies is om mede op basis van de theorie een meer systematische en evenwichtige aanpak te ontwikkelen. Dit richt zich, naast het aanjagen, faciliteren en opschalen van maatschappelijk initiatief, sterker op het identificeren en het adresseren van structurele knelpunten ten aanzien van het natuurinclusiever werken in sectoren en de fysieke leefomgeving. Daarnaast is het van belang dat overheden het natuurinclusief werken breder integreren in beleid en instrumenten en de eigen activa natuurinclusiever gaan inrichten, beheren en verpachten.

De aanpak bestaat uit een stevig fundament met daarin een gezamenlijke visie en de beleidsmatige doorvertaling hiervan. Met daarnaast een maatlat gebaseerd op het concept Basiskwaliteit Natuur (BKN) en een communicatie- en kennisoffensief. Daar bovenop staan een drietal bouwstenen, die zich richten op het maatschappelijk initiatief, het overheidshandelen in de fysieke ruimte en de randvoorwaarden die daarbij nodig zijn vanuit het Rijk.

Figuur 6. Schematische weergave van de aanpak inclusief overheidsrollen



5.2 Het fundament

De huidige overheidsinzet op natuurinclusief werken is vooral gericht op het faciliteren van koplopers en past goed bij de beginfase van een transitie. Deze inzet blijft belangrijk, maar het ontbreekt aan een solide en breed gedragen basis om daadwerkelijk door te kunnen pakken. Voor duurzame verandering is dit aspect essentieel en moeten bewezen concepten en tools op andere locaties en in organisaties toegepast kunnen worden.

Dat lukt alleen als het fundament op orde is. Daarin is behoefte aan een gemeenschappelijk uniform beeld over natuurinclusief werken. Daarmee gaan partijen het belang voor de eigen opgaven herkennen en ontstaat eenduidige kennis met concrete handvatten om natuurinclusief te kunnen handelen. Wij adviseren daartoe:

1. Een gezamenlijke visie op te stellen en te vertalen in een dashboardaanpak.
2. Basiskwaliteit Natuur als maatlat voor het natuurinclusief werken te hanteren.
3. Een communicatie- en kennisoffensief op te zetten.

5.2.1 Een gezamenlijke visie en dashboardaanpak

Het opstellen van een gezamenlijke visie
Een gezamenlijke visie is het startpunt van een goede samenwerking tussen overheden, die nodig is om duurzame verandering te realiseren. Het gaat om het ontwikkelen van een wenkend toekomstperspectief die partijen brengt. Waarbij natuur en biodiversiteit geen sluitpost zijn, maar vanzelfsprekend onderdeel zijn geworden van samenleving en economie. Gezamenlijke visievorming vergroot het bewustzijn over de voordelen van natuurlijke oplossingen voor de eigen opgaven en maakt duidelijk op welke manier het behalen van natuurdoelen uit bijvoorbeeld de NHV en VHR bediend worden. Zo ontstaat draagvlak en energie om op een positieve en eenduidige manier met natuur in het eigen beleid aan de slag te gaan. Voor het opstellen van de visie kan onder andere inspiratie ontleend worden de visie die in het kader van de Agenda Natuurinclusief 2.0 is opgesteld.

Een dashboardaanpak ontwikkelen
Vervolgens is het zaak de visie te vertalen naar strategische thema's, acties en verantwoordelijkheden. Dit biedt de benodigde houvast om te monitoren en sturen vanuit 'dashboards'. Een dashboard houdt op een aantal geselecteerde Kritieke Prestatie Indicatoren bij hoe een overheidsorganisatie vordert met het natuurinclusief werken. Het kan zowel procesaspecten (bijv. aantallen natuurinclusieve aanbestedingen) als inhoudelijke resultaten (percentage boomkruinbedekking in de stad) bevatten die volgen uit het concept Basiskwaliteitnatuur (zie 5.2.2.), en maakt vergelijking en objectivering mogelijk. Daarmee weet elke overheid zelf hoe hij presteert rekening houdend met lokale omstandigheden, en ontstaat inzicht in de voortgang.

5.2.2 Basiskwaliteit Natuur als maatlat

Om alle partijen houvast en handelingsperspectief te bieden is het van belang om aan te geven wanneer iets natuurinclusief genoeg is. Onder welke condities

kan het aanbod van ecosysteemdiensten op peil blijven? Wanneer draagt een initiatief hieraan bij en wanneer niet? Wat zijn geschikte maatregelen?

We adviseren hiervoor het concept Basiskwaliteit Natuur (BKN) te hanteren. In het advies *Nederland Natuurinclusief* van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur[58] wordt BKN gezien als belangrijke houvast voor een natuurinclusieve samenleving. De gevoerde gesprekken binnen de verkenning hebben de brede behoefte hiervoor verstevigd. Onderstaand wordt BKN uitgelegd en beschreven wat nodig is om het concept nader te operationaliseren.

Focus op condities biedt voordelen
BKN is een concept dat zich richt op het creëren van een robuust systeem voor algemene soorten die buiten de natuurgebieden en het Natuur Netwerk Nederland voorkomen. Zo'n basiskwaliteit waarborgt diensten van de natuur aan de maatschappij zoals waterberging, verminderen van hittestress, bestuiving en schoon drinkwater.

BKN richt zich op de set van condities in een gebied die nodig zijn om tot een vitaal ecosysteem te komen[59]. Die condities betreffen: (1) milieuomstandigheden; (2) inrichting zoals verkaveling en landschapselementen, weg- en waterinfrastructuur en recreatieve voorzieningen en (3) gebruik en beheer.

Het sturen op condities heeft een aantal voordelen ten opzichte van sturen op soorten. Zo hebben partijen meer invloed op condities, dan op soorten. Het is moeilijk te organiseren dat in een gebied een bepaalde plant of dier vestigt, maar je kunt wel de omstandigheden (condities) hiervoor geschikt maken. Het sturen op condities maakt het ook makkelijker om natuuropgaven te koppelen aan andere opgaven. Een vitaal ecosysteem kan zich beter aanpassen aan veranderingen. Ook biedt het sturen op condities meer ruimte voor maatwerk en flexibiliteit in het natuurinclusiever maken van gebieden. Je hoeft niet exact te voldoen aan de eisen voor één soort, zolang het systeem als geheel vitaal is.

BKN biedt een helder streefdoel en een gemeenschappelijke taal
BKN kan ten eerste dienen om een streefbeeld voor de natuur in een bepaald gebied te concretiseren. In beginsel is het belangrijk om op lokaal niveau de huidige stand van zaken in beeld te brengen. Vervolgens kan gezamenlijk worden toegewerkt naar de in de toekomst wenselijke situatie, waarin bepaalde streefwaarden voor de condities passend of realistisch worden geacht. Hierin worden de verschillende belangen en activiteiten van de aanwezige grondgebruikers en beheerders meegewogen. Door de gezamenlijke taal ontstaat zo een goed onderbouwd breed gedragen inzicht in de eigen omgeving. De gezamenlijk aanpak die BKN voorstaat, is ook van belang voor een effectieve aanpak van drukfactoren. Dit met het oog op het feit dat verschillende drukfactoren elkaar versterken en zorgen voor ongunstige condities voor planten en dieren. Een individuele aanpak biedt dan onvoldoende soelaas.

[58] Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, Natuurinclusief Nederland, maart 2022, ibid.
[59] Op weg naar Basiskwaliteit Natuur | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl (bijlage bij Kamerstuk 33576, nr. 250, 20 september 2021)

Meten en monitoren
BKN maakt het ten tweede mogelijk om inspanningen van partijen te meten, te vergelijken en te monitoren. Daarbij kan enerzijds gekeken worden of de voorgenomen maatregelen zijn uitgevoerd en anderzijds in beeld worden gebracht of die maatregelen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan condities. De proef op de som is of het herstel van de condities te zien is in het voorkomen en terugkeren van algemene soorten. Als condities niet verbeteren of de algemene soorten niet profiteren, moeten maatregelen worden bijgesteld. Werken aan BKN is dus een proces van 'doen-leren-beter doen'.

Belangrijke bijvangst: BKN draagt bij aan NHV- en VHR doelen
Het toepassen van BKN biedt niet alleen praktische voordelen, het draagt ook in belangrijke mate bij aan de realisatie van de natuurdoelen zonder extra schaarse ruimte exclusief op te eisen. Zo komt een behoorlijk aantal van de soorten die binnen Nederland naar een gunstige staat van instandhouding moeten worden gebracht voor in het landelijk gebied en in de dorpen en de steden. Deze soorten hebben baat bij het op orde brengen van de condities die aan BKN ten grondslag liggen. Bovendien worden met BKN de condities verbeterd die nodig zijn voor het herstel van stedelijke en agrarische ecosystemen en bestuivers, aandachtsvelden die met een doelstelling zijn opgenomen in de Europese Natuurherstelverordening (NHV)[60]. De doelstelling voor groen in stedelijke gebieden is gericht op de inrichting van steden en kan opgenomen worden in BKN.

Noodzaak tot verdere operationalisering van BKN
BKN zien wij als dé onderlegger voor een natuurinclusieve aanpak. Wel is verdere operationalisering van het concept essentieel om biodiversiteit meetbaar in te kunnen bedden in onze dagelijkse praktijk. Een kennisprogramma (o.a. Naturalis, IUCN NL, WuR, Deltaplan Biodiversiteitsherstel) werkt momenteel met een subsidie van het ministerie van LVVN aan de concretisering van KPI's voor de condities ten aanzien van milieuomstandigheden, inrichting en beheer in een gebied die nodig zijn om BKN te realiseren. Denk daarbij aan helderheid van het water, nutriënten in de bodem, groenblauwe dooradering en ecologisch beheerde bermen. Het is van belang deze KPI's af te stemmen met doelen die eveneens raken aan de condities in een gebied, om synergie te realiseren en te voorkomen dat ze elkaar tegenwerken. Denk bijvoorbeeld aan de Kaderrichtlijn Water. Het gebruiken van een gemeenschappelijke taal zal moeten leiden tot minder spraakverwarring, eenduidiger meten van prestaties en minder administratieve lasten voor overheden en ondernemingen die voortgang willen bereiken op natuurinclusiviteit.

Doordat BKN in ontwikkeling is wordt het in de praktijk mondjesmaat gebruikt door overheden en publiek-private collectieven, vanuit pilots en beleidstoepassingen neemt de toepassing toe (zie ook onderstaande box). Deze praktijkervaringen zijn onder andere meegenomen in een stappenplan, dat partijen kunnen gebruiken die met BKN aan de slag willen gaan.[61]

[60] Voor de beschermde natuur (Natura2000-gebieden) wordt al gewerkt aan verbetering van de condities.
[61] www.samenvoorbiodiversiteit.nl/toolbox/basiskwaliteitnatuur#stappenplan

Werken met BKN in de Provincie Drenthe

De provincie Drenthe heeft een handreiking gemaakt voor Basiskwaliteit Natuur in Drenthe[62]. Drenthe beschouwd BKN als een essentieel hulpmiddel om de biodiversiteit in het landelijk gebied en de dorpen en de steden te versterken. Waarbij het landschap niet alleen een plek is waar men woont, werkt en ontspant, maar het ook de basis vormt voor biodiversiteit, een gezonde leefomgeving en een toekomstbestendig platteland. BKN vormt voor de provincie het vertrekpunt om andere opgaven makkelijker te koppelen aan natuur. Denk daarbij aan: samenwerking met agrariërs, provinciale infrastructuur en bedrijventerreinen. Door op deze onderwerpen het gesprek te voeren vanuit landschap en op lokale schaal de doorvertaling te maken, biedt BKN een goede invalshoek om invulling te geven aan natuurinclusiviteit. In de handreiking wordt ook een beeld geschetst hoe men stapsgewijs met BKN aan de slag kan. Daarbij worden de volgende stappen onderscheiden: 1) verdiepen projectgebied, 2) 0-meting basisniveau, 3) kansen voor maatregelen, 4) gezamenlijk plan, 5) uitwerking en monitoring.

BKN is momenteel een maatlat voor de condities in gebieden en niet zozeer een maatlat voor individuele projecten en initiatieven. Een doorvertaling van BKN op projectniveau is nodig om de 'biodiversiteitswinst' te kunnen meten. Dat betekent dat de condities van BKN worden vertaald naar praktische richtlijnen en maatregelen voor ontwerp, uitvoering en beheer van projecten. Daarmee kunnen ook private partijen, collectieven of individuen de principes van BKN toepassen. Mogelijk kunnen biodiversiteitslabels ontwikkeld worden analoog aan het energielabel. Deze labels kunnen vervolgens als onderlegger dienen voor o.a. financiering, subsidies en vergunningen.

Ons advies is om hierbij gebruik te maken van de inzichten en ervaringen met verschillende systematieken die in de afgelopen jaren op decentraal en sectoraal niveau zijn ontwikkeld. Voor eenduidigheid in aanbod en het voorkomen van dubbelingen is stroomlijning belangrijk. Zo is er voor het landelijk gebied de Biodiversiteitsmonitor Akkerbouw[63], Melkveehouderij[64] en Kringlooplandbouw voor agrariërs, en het raamwerk Biodiversiteit van de Waterschappen[65]. Voor het stedelijk gebied zijn er ook maatladders ontwikkeld, zoals voor de openbare ruimte van Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel[66], de Handreiking Groen in en om de Stad[67] over systematiek en richtlijnen voor de borging van groen in de stad en de Maatladder Groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving[68]. De regionale KPI's van kringlooplandbouw worden al met BKN in verbinding gebracht.

5.2.3 Een communicatie- en kennisoffensief

Hoewel steeds meer partijen de kansen van natuurinclusief werken zien, is natuur in de ogen van velen een sluitstuk en kostenpost. Het moet de gewoonste zaak van de wereld worden om in elk beleidsdossier, in elk gebied en in elk project de vraag te stellen: "Kan de natuur het oplossen? En zo ja, hoe ziet dat er dan uit?". Ons advies is om daartoe een communicatie- en kennisoffensief op te zetten. Natuurinclusief werken moet iets worden van ons allemaal, in het hoofd zitten van bestuurders, en niet beperkt blijven tot de portefeuillehouders natuur en 'koplopers' waarin duurzaamheid en natuurinclusief werken al de norm is.

---

[62] Zie https://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/natuur-milieu/natuur/natuur-in-ontwikkeling/biodiversiteit/natuurinclusief-drenthe/basiskwaliteit-natuur/
[63] BiodiversiteitsMonitor-Akkerbouw-Brochure
[64] Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij
[65] Raamwerk Biodiversiteit 2.0
[66] rapport-kpis-openbare-ruimte
[67] Handreiking Groen in en om de stad
[68] Maatlat groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving - Kennisportaal Klimaatadaptatie

Doel van het offensief is bewustwording te creëren voor natuurinclusiviteit, kennis te vergroten over de baten van natuurinclusief werken en concrete handvatten te bieden om hiermee aan de slag te gaan. Naast deze inzet op kennisverspreiding is het van belang te blijven investeren in kennisontwikkeling, waarbij de wisselwerking tussen wetenschap en praktijk versterkt moet worden. Het ontbreekt namelijk niet aan de veelvoud in kennis en informatie, maar wel aan de samenhang en toepasbaarheid hiervan. Onderstaand een aantal aandachtspunten voor het uitwerken van het offensief.

Spreek een breed publiek aan: beleidsmakers, besturen, partners, belanghebbenden in gebiedsgerichte projecten etc.
In de communicatie is het van belang aan te sluiten bij de taal van de verschillende doelgroepen. Dit door bijvoorbeeld *unusual* suspects zoals bankiers en economen het verhaal te laten vertellen, inspirerende voorbeelden van natuurinclusief werken in de etalage te zetten en de mogelijkheden van AI te benutten om beelden te vormen van een natuurinclusieve inrichting van een wijk, stad of landelijk gebied. Ook het opnemen van natuurinclusief werken in de curricula van ambtenaren en bestuurders en in de werkwijze van ontwerpers, ingenieurs etc. draagt bij aan een bredere bewustwording en kennis van natuurinclusief werken. Inspiratie kan ontleend worden aan het Franse initiatief *French State Executives Ecological Training*[69].

Doorontwikkeling en gebruik van natuurlijk kapitaal datasets en tools
Naast BKN, die een 'fysieke' maatlat is voor natuur en biodiversiteit, zijn er meerdere datasets en tools beschikbaar die de (monetaire) waarde van natuurlijk kapitaal uitdrukken. Het in geld kunnen uitdrukken van natuur helpt bij het verankeren daarvan in de besluitvorming van overheden, bedrijven en financiële instellingen. Denk daarbij aan de methoden in de MKBA werkwijzer Natuur, data in de Natuurlijk Kapitaalrekeningen en Ecosystem Services Valuation Database, tools zoals de Atlas Natuurlijk Kapitaal en de Groene Batenplanner voor stedelijk gebied, en het TNFD framework voor het in kaart brengen van financiële risico's en kansen gerelateerd aan natuur. Het is van belang het gebruik van deze tools te faciliteren en te stimuleren, en dat het niet alleen maar (academische) meting is, maar ook daadwerkelijk bijdraagt aan natuurinclusieve keuzes. Om het gebruik van zowel BKN als datasets en natuurlijk kapitaal te stimuleren kan gedacht worden aan trainingsprogramma's en het inzetten van vliegende brigades van ecologen en economen en combinaties daarvan.

Zet een kennisplatform op met wetenschap, overheden en de praktijk
In Nederland is veel wetenschappelijke kennis aanwezig op het gebied van natuur en biodiversiteit. Die die kennis blijkt versnipperd en geen gemeengoed, wordt nog niet altijd benut en sluit ook niet altijd aan op de kennisbehoefte van overheden, maatschappelijke partijen of het bedrijfsleven. Er is behoefte aan een kennisplatform waar kennis verzameld, gedeeld en doorontwikkeld wordt om de praktische toepasbaarheid daarvan te vergroten en de brug te slaan naar ondernemers en overheden die actief zijn in het fysieke domein (het doorbreken

[69] French State Executives Ecological Training | Climate Clarity

van de 'bubbel' en mainstreamen zoals dat bijvoorbeeld bij biobased bouwen al steeds beter lukt). Ook kan beschikbare kennis bij partijen daarmee een grotere doelgroep bereiken, waardoor het wiel niet op meerdere plekken tegelijk uitgevonden hoeft te worden. Een platform kan bijdragen aan de netwerk- en consortium-vorming bij het opzetten van onderzoek en zo de verbinding leggen met kennisinstellingen.

5.3 De bouwstenen

Op basis van de gesprekken die gevoerd zijn, aangevuld met inzichten uit de theorie, is een lijst aan acties en interventies naar voren gekomen die in gang gezet kunnen worden om de kansen van natuurinclusief werken beter te benutten. Deze acties zijn geclusterd en gebundeld in een drietal samenhangende bouwstenen. Deze bouwstenen hebben betrekking op:

1. Het maatschappelijk initiatief, waarbij acties zich zowel richten op het aanjagen, het faciliteren en het opschalen ervan.
2. Decentrale overheden en betrokken (Rijks)uitvoeringsorganisaties in de regio, waarbij acties zich richten op het natuurinclusiever ontwerpen, inrichten en beheren van de fysieke ruimte, het aanpakken van institutionele belemmeringen op decentraal niveau en het integreren van natuurinclusief werken in de eigen ambities, beleidsprocessen en instrumenten.
3. Het Rijk, waarbij acties zich richten op het aanpakken van belemmeringen op nationaal niveau en het integreren van natuurinclusief werken in de eigen ambities, beleidsprocessen en instrumenten.

5.3.1 Bouwsteen 1 – Aanjagen, faciliteren en opschalen van maatschappelijk initiatief

In deze bouwsteen staat het maatschappelijk initiatief centraal: koplopers uit verschillende sectoren zoals de bouw, landbouw, energie, zorg en vrijetijdseconomie. Het zijn de spreekwoordelijke duizend bloemen: veelbelovende ontwikkelingen die een drijvende kracht achter meer structurele verandering kunnen worden. Het is essentieel om dit maatschappelijk initiatief aan te blijven jagen, experimenteerruimte te bieden en koplopers te blijven ondersteunen. En om in de praktijk te ontdekken wat wel en niet werkt, kennis op te doen over technologie, samenwerking en effecten en draagvlak en vertrouwen te creëren. Initiatieven zijn ook belangrijk voor beleidsontwikkeling, omdat ze zichtbaar maken waar regels knellen en aangepast moeten worden. Voor meer rendement op inspanningen van betrokken partijen is het van belang deze knelpunten actief op te halen en op bestuurlijke agenda's te zetten. Dit om stagnatie te voorkomen en opschaling van kansrijke concepten mogelijk te maken. Het doel is immers niet alleen te komen tot een succesvol individueel initiatief en innovatie, maar vooral ook tot duurzame verandering.

Ons advies:

- *Private initiatieven blijven ondersteunen en koppelen aan BKN*
  Het advies is om privaat initiatief te blijven aanjagen en te faciliteren met onder andere netwerkvorming, communicatie en kennis en advies om het initiatief te laten slagen. Creativiteit, ambitie en ondernemerszin blijven aan de basis staan van verandering. Tegelijkertijd is het zaak om de bijdrage van een initiatief aan biodiversiteitsherstel op een meer eenduidige manier

vast te stellen. Dat kan door initiatieven te koppelen aan BKN.

- *Leerdoelen en opschalingsmogelijkheden identificeren*
  Het identificeren van leerdoelen en opschalingsmogelijkheden is belangrijk om kennis te benutten en succesvolle initiatieven breder toepasbaar te maken. Vragen die hierbij relevant zijn: Kan het initiatief in een andere context worden toegepast? Welke randvoorwaarden moeten aanwezig zijn voor succes? Is structurele financiering en ondersteuning vanuit de overheid nodig en mogelijk? Kansen voor opschaling nemen toe als initiatieven in een vroeg stadium gekoppeld kunnen worden aan beleids- en uitvoeringsprogramma's en gebiedsprocessen zoals Groen in en om de Stad, een gemeentelijk nieuwbouwproject of bij kunnen dragen aan bijvoorbeeld NHV-doelen.

- *Systeemknelpunten identificeren en agenderen*
  Overheidsbeleid kan nieuwe werkwijzen en concepten frustreren. Denk aan 'grijze' initiatieven die de voorkeur krijgen boven natuurinclusieve initiatieven in inkoop- en aanbesteding, omdat ze goedkoper zijn en regels die in de weg staan (zie ook hoofdstuk 3). Het is zaak om te identificeren met welke obstakels initiatieven geconfronteerd worden. Enerzijds gaat het om knelpunten die een initiatief hebben doen falen, anderzijds om obstakels die ervoor zorgen dat een initiatief niet zomaar elders op een vergelijkbare manier ontplooid kan worden. In de bouwstenen 2 en 3 moeten deze knelpunten vervolgens aangepakt worden.

5.3.2 Bouwsteen 2 - Natuurinclusiever maken van overheidshandelen in de fysieke leefomgeving

Provincies en gemeenten hebben in dit bouwblok een centrale rol, maar ook (Rijks)uitvoeringsorganisaties en waterschappen hebben een grote invloed op een natuurinclusieve fysieke leefomgeving. Zowel in het landelijk als in het stedelijk gebied worden provincies en gemeenten geconfronteerd met een veelheid aan ruimtelijke opgaven, die ze in samenhang aanpakken. Daarbij gaat het om thema's als infrastructuur, water en bodem, landbouw, woningbouw en het beheer van de openbare ruimte. Het is van belang dat zij maatschappelijk initiatief blijven faciliteren, het natuurinclusief werken gaan verankeren in ambities, beleidsprocessen en instrumenten en ook de eigen activa natuurinclusiever maken.

Ons advies:

- *Natuurinclusiever werken door decentrale overheden en (Rijks) uitvoeringsorganisaties*
  Natuurinclusief denken en werken moet gemeengoed worden. Het fundament biedt hiervoor een basis. De concrete doorvertaling ervan, bijvoorbeeld naar (gebieds)visies, beleidsstukken, uitvoeringsprogramma's en instrumenten is aan de decentrale overheden en (Rijks)uitvoeringsorganisaties. Daarbij is van belang de baten van natuurinclusief werken tastbaar te maken en aan te sluiten op het taalgebruik en de werkwijzen van organisaties. Dit helpt om natuurinclusief werken in te bedden in het dagelijks werk in plaats van dat het erbij komt. Doel is dat natuur wordt meegenomen bij iedere (her)inrichting van de fysieke ruimte of het nu gaat om een schoolplein, een woonwijk,

landbouwgebied of de eigen activa en doorwerkt in instrumenten. Zonder instrumenten geen uitvoering. Natuurinclusief handelen moet meegenomen worden in bijvoorbeeld (bouw)voorschriften en richtlijnen en in criteria voor vergunningen, subsidies en inkoop- en aanbesteding.

- *Belemmerende regels agenderen en wegnemen*
  Decentrale regels, die de toepassing van natuurinclusieve concepten in stedelijk of landelijk gebied belemmeren, dienen geagendeerd en opgeruimd te worden. Als het wet- en regelgeving op nationaal niveau betreft dan dient dat op Rijksniveau geagendeerd en opgepakt te worden (bouwsteen 3).

- *Maatschappelijk initiatief integreren in gebiedsprocessen*
  Een belangrijk instrument van decentrale overheden is het gebiedsproces, waarin verschillende ruimtelijke opgaven samenkomen. Vroegtijdig verbinden van natuurinclusief maatschappelijk initiatief aan deze processen helpt bij het realiseren van ruimtelijke opgaven (zie ook bouwblok 1).

- *Experimenten met integrale gebiedsfinanciering opzetten*
  Natuurinclusieve initiatieven hebben veel (indirecte) publieke en private baathouders. Vaak is (co-)financiering van meerdere baathouders nodig om een initiatief doorgang te laten vinden. Ons advies is om experimenten met integrale gebiedsfinanciering op te zetten om te leren hoe verschillende financieringsstromen en beleidsdomeinen effectief kunnen worden gebundeld. Het inzichtelijk maken van de baten en daarmee de partijen die betrokken moeten worden is een eerste stap.

5.3.3 Bouwsteen 3 – Creëren van randvoorwaarden en het op orde brengen van de eigen processen door het Rijk

Deze bouwsteen richt zich op het Rijk oftewel de departementen. Zij moeten de meeste randvoorwaarden creëren waarbinnen een natuurinclusieve samenleving tot bloei kan komen. Er moet hard gewerkt worden aan een gelijker speelveld tussen natuurinclusieve projecten en gangbare praktijken. Het speelveld is nu ongelijk: natuurinclusieve projecten hebben vaak hogere kosten, strengere eisen of langere doorlooptijden, terwijl gangbare projecten eenvoudiger, sneller en goedkoper lijken. Doel is te zorgen dat natuurinclusieve maatregelen uitkunnen en bedrijven gezonde businesscases kunnen ontwikkelen. Het Rijk kan daartoe natuurinclusieve maatregelen belonen of zelf het goede voorbeeld geven door niet te kiezen voor het goedkoopste project of de hoogste opbrengt op rijksgronden, maar voor het natuurinclusieve concept. Ondertussen moeten structurele belemmeringen in financiering en wet- en regelgeving aangepakt worden, zodat natuurinclusieve projecten in het hele systeem de waardering krijgen die zij verdienen door de hogere maatschappelijke meerwaarde die zij creëren. Beleid zal zich daartoe niet alleen moeten richten op de opbouw van natuurinclusieve praktijken, maar op de afbouw van schadelijke activiteiten. Alleen dan kan natuurinclusief werken de norm worden.

Ons advies:

- *Ondersteuning voor de financiering van natuurinclusieve maatregelen*
  Er kunnen vergoedingen worden verstrekt aan partijen die natuurinclusief werken om het verdienmodel rond te kunnen krijgen. Een voorbeeld hiervan zijn de subsidieregelingen onder het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb) binnen het Agrarisch Natuurbeheer (ANB), waarin boeren een langjarige vergoeding krijgen voor hun bijdrage aan de natuur en biodiversiteit. Voor het stedelijk gebied bestaan dergelijke regelingen nog niet en kan gedacht worden aan ondersteuning vanuit bijvoorbeeld het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid voor bestaande bouw in twintig stedelijke focusgebieden en de Woningbouwimpulsmiddelen voor nieuwbouw.

- *Ontwikkelen van innovatieve financieringsmodellen*
  Innovatieve financieringsmechanismen voor natuurinclusief werken zijn onmisbaar om natuurinclusieve projecten van de grond te krijgen. Financiering is erg lastig omdat bijvoorbeeld de maatschappelijke baten groot zijn, maar zich pas op langere termijn uitbetalen, er veel baathouders zijn en er bijvoorbeeld geld moet zijn voor beheer en onderhoud die veelal niet gedekt zijn in reguliere budgetten. Het Rijk kan bijvoorbeeld financieringsinstrumenten inzetten die de onrendabele top dekken of risico's verminderen als opbrengsten van natuurinclusieve maatregelen nog onzeker zijn, bijvoorbeeld door een borgstelling. Andere mogelijkheden zijn de inzet van een revolverend fonds of *blended finance*, een financieringsmodel waarin publieke en private geldstromen gecombineerd worden. Door het werken aan goed onderbouwde businesscases kan ook worden gewerkt aan investeringsmodellen, bijvoorbeeld een investeringsmodel voor ziektepreventie[70].

- *Natuurinclusiever maken van inkoop en aanbesteding*
  Inkoop en aanbesteding zijn krachtige instrumenten waarmee overheden maatschappelijke doelen, zoals natuurinclusiever werken, kunnen stimuleren. Jaarlijks gaat het om een bedrag van ca. €85 miljard. Het Nationaal Plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (NP MVI)[71] heeft als doel overheidsorganisaties te stimuleren hun inkoop- en aanbestedingspraktijken te verduurzamen. Het Manifest richt zich op zes thema's waarvan milieu en biodiversiteit er één van is. Biodiversiteit is echter nog een onderbelicht aspect binnen het programma omdat daar tot op heden lastig handen en voeten aan te geven is. Volgende stap is om natuurinclusieve criteria te ontwikkelen voor verschillende categorieën en deze stapsgewijs in de tijd ambitieuzer te maken (van een criterium naar een eis), zodat de markt zich hier op aan kan passen. Zorg dat de ambities ten aanzien van inkoop- en aanbesteding aansluiten bij de eigen doelen en ga op termijn normeren (x% van de opdrachten moet natuurinclusief ingekocht en aanbesteed worden). Goede kaderstelling in bouwsteen 3 kan ertoe leiden dat Rijksuitvoeringsorganisaties in de concrete regionale

[70] Samen Slim - Watertorenberaad
[71] Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2025.

gebiedsprocessen in bouwblok 2 natuurinclusieve bijdragen gaan leveren.

- *Natuurinclusiever maken van pacht, inrichting en beheer van gronden*
  Gemeenten, provincies, waterschappen en Rijksuitvoeringsorganisaties als het Rijksvastgoedbedrijf en Staatsbosbeheer bezitten allemaal veel grond die of in eigen beheer is of verpacht wordt. Overheden hebben directe invloed op de wijze waarop gronden ingericht en beheerd worden. Ook bepalen zij de voorwaarden van pachtconstructies. Het aanscherpen van voorwaarden voor natuurinclusiviteit in nieuwe en langlopende contracten is een belangrijke weg om natuurinclusieve pachters de wind in de zeilen te geven. Het zelfde geldt overigens voor pachtgrond in particulier eigendom, zoals bij institutionele beleggers en adellijke families. Daar kan natuurinclusief werken een aspect zijn van lange termijn rentmeesterschap, dat voor zover nodig vanuit overheden de aandacht zou kunnen krijgen.

- *Maatschappelijk initiatief integreren in beleids- en uitvoeringsprogramma's*
  Bezie hoe succesvolle natuurinclusieve initiatieven verbonden kunnen worden aan beleids- en uitvoeringsprogramma's. Ga in gesprek over de kansen van het integreren van natuurinclusief werken in beleidsdossiers en opgaven en het bieden van handelingsperspectief. Verken elkaars belangen, vindt het gezamenlijk belang en kom tot natuurinclusieve oplossingen. Zoek daarin ook synergie met beleidsterreinen als de gezondheidszorg. Een natuurinclusieve inrichting van de leefomgeving van mensen kan (meetbare) gezondheidswinst en daarmee vermindering van zorgkosten opleveren, maar als het directe verdienmodel ontbreekt, komt dit onvoldoende vanzelf van de grond.

- *Wegnemen van belemmerende regelgeving*
  Wet- en regelgeving die maatschappelijke initiatieven (bouwsteen 1) en het natuurinclusiever werken in de fysieke ruimte frustreert (bouwsteen 2) moet bij de verantwoordelijke departementen geadresseerd en aangepakt worden. Om bijvoorbeeld natuurinclusieve landbouw beter mogelijk te maken kan een aparte landgebruikscategorie in de ruimtelijke ordening gecreëerd worden, waarmee de beweging naar een mogelijke hogere grondwaterstand beter ondersteund c.q. gecompenseerd wordt. Voor veenweide is inmiddels tussen het Rijk en de provincie Zuid Holland afgesproken dit te onderzoeken.

- *Natuurinclusiever maken van sectoraal (innovatie)beleid, instrumenten en de eigen uitvoeringsorganisaties*
  Het natuurinclusiever denken en werken moet ook bij departementen gemeengoed worden. Het fundament biedt hiervoor een basis, de concrete doorvertaling naar het eigen beleidsveld en instrumenten moet door departementen zelf gebeuren. Ook moet bezien moet worden hoe de inzet van natuurlijke oplossingen in de eigen opgaven gangbaar wordt en welke acties nodig zijn voor daadwerkelijke realisatie. Het ligt onder andere in de rede om natuurinclusief werken als 'innovatiemissie' en *nature based solutions* als 'sleuteltechnologie' te stimuleren om zo in alle sectoren kennis- en innovatiekracht op dit thema te ontwikkelen. Met de financiële sector kan een traject gestart worden hoe de sector kan bijdragen aan de omslag naar natuurinclusief financieren door kapitaalstromen te sturen en voorwaarden

te stellen vergelijkbaar met de publiek-private financiering van verduurzaming. Dit met het oog op het belang van ecosysteemdiensten voor het structurele verdienvermogen van de economie. Concreet houdt dit in dat bij financieringsbesluiten rekening gehouden wordt met de impact op natuur en biodiversiteit en de kansen om de natuur en biodiversiteit te versterken met investeringen.

- *Standaardisering en normering en geleidelijk afbouwen van milieuschadelijke subsidies*
  Bewezen natuurinclusieve praktijken zouden gestandaardiseerd moeten worden om tegen lagere kosten een brede toepassing mogelijk te maken. Op termijn kan de gestandaardiseerde praktijk tot norm verheven worden. Er is ook aandacht nodig voor het op termijn afbouwen van subsidies voor activiteiten die schadelijk zijn voor natuur en biodiversiteit. Een aanknopingspunt hiervoor biedt de inventarisatie van schadelijke subsidies die binnen departementen is uitgevoerd in het kader van het Global Biodiversity Framework. Subsidies die rechtstreeks tegen elkaar inwerken zijn niet doelmatig, en het laten vervallen van milieuschadelijke subsidies is aantrekkelijker voor de schatkist dan het daar tegenover introduceren van nieuwe subsidies.

6 De uitvoering

Om de kracht van het natuurinclusieve maatschappelijke initiatief maximaal te kunnen benutten, is een goed samenspel tussen alle overheden nodig. Met losse programma's, projecten en maatregelen komen we er niet. Voor opschaling hebben we verandering op systeemniveau nodig. Elke schakel in het systeem moet meebewegen anders stokt de transitie. Visie, regie en vergaande samenwerking over grenzen van sectoren en organisaties heen is nodig om tot een voortvarende en succesvolle uitvoering van de aanpak te komen.

Om natuurinclusief werken gemeengoed te maken zijn innovaties in werkwijzen en processen nodig en ruimte om daarmee te kunnen experimenteren ook buiten formele structuren en juridische kaders om. Harde juridische doelen kunnen averechts werken, omdat van te voren niet goed te voorspellen is welke interventies werken. Om tijdig bij te kunnen sturen is het advies om een monitoringssystematiek door middel van dashboards met KPI's op te zetten, zodat eenduidige voortgang en vergelijking mogelijk worden en beoordeeld kan worden welke natuurinclusieve voortgang wordt bereikt. Het ligt in de rede dat overheidsorganisaties doelen verbinden aan de KPI's om de ambitie te bepalen en hier de voortgang aan te kunnen relateren.

In dit hoofdstuk doen we voorstellen voor de governance en uitvoering van de aanpak, waarbij zoveel mogelijk aangesloten wordt op de huidige verantwoordelijkheidsverdeling en governancestructuren in het natuurbeleid. Het ligt voor de hand hierbij aansluiting te zoeken bij de besluitvormingsstructuur die is opgezet voor het opstellen van een nationaal Natuurherstelplan. Dit om bureaucratie te voorkomen.

6.1 Het instellen van een coördinatieteam

Ons advies is te starten met het leggen van het fundament waaronder de gezamenlijke visieontwikkeling en het communicatie- en kennisoffensief. Ons advies is hiervoor dit jaar nog een coördinatieteam op te richten, met een stevige rol voor het Rijk, waarbij inspiratie kan worden gevonden bij het interbestuurlijk Programmateam van de Regionale Energie Strategieën en het Regiebureau van het Plattelands Ontwikkeling Programma. Het BO Natuur+, waarin alle overheden zijn vertegenwoordigd, kan optreden als opdrachtgever van dit coördinatieteam, met als gedelegeerd opdrachtgever een interbestuurlijk directeurenoverleg waarvan de samenstelling aan kan sluiten bij de regie van de Natuurherstelverordening.

In het coördinatieteam zouden in ieder geval medewerkers afkomstig vanuit departementen als LVVN, VRO, I&W en KGG alsmede vanuit de provinciale, gemeentelijke en waterschapswereld moeten deelnemen. Met affiniteit, maar zonder last en ruggenspraak. Dit coördinatieteam kan ondergebracht worden bij LVVN als systeemverantwoordelijke voor natuur, maar zou ook buiten het departement geplaatst kunnen worden als meer neutrale en onafhankelijke entiteit.

Een 'soft space' voor een flexibele en samenwerkingsgerichte omgeving
Een andere taak die bij dit coördinatieteam kan worden neergelegd is het faciliteren van de samenwerking tussen overheden, waarvoor nauwe contacten worden onderhouden met de liaisons die een schakel vormen tussen de verschillende overheden (zie hst 6.2). Inherent aan het natuurinclusief werken is het grote aantal partijen dat betrokken moet worden, nu nog met elk hun eigen taal, werkwijzen en instrumenten. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal voor natuurinclusief werken (zie hst 5.2) moet de samenwerking op termijn vereenvoudigen, maar zal uitdagend blijven. Dit is onlosmakelijk verbonden aan een transitieaanpak waarin het systeem zelf moet veranderen. Inspiratie kan gehaald worden uit initiatieven waarin die samenwerking in meer of mindere mate succesvol is vormgegeven, maar veelal zal die samenwerking het nodige maatwerk vergen. Inclusief experimenten met nieuwe werkwijzen, ook buiten bestaande beleidskaders en los van de formele juridische structuur. Ons advies is om hiertoe een zogenoemde *soft space* te creëren, een ruimte voor het experimenteren met werkwijzen buiten de formele structuren om, om zo belemmeringen voor natuurinclusief werken stap voor stap op te kunnen ruimen.

Monitoring via dashboards en KPI's
Het coördinatieteam heeft ook tot taak om op basis van de visie samen met de vier overheden dashboards te ontwikkelen, hierover regie te voeren en te rapporteren richting de opdrachtgever. Concreet komt het er op neer dat elke overheidsorganisatie een dashboard gaat bijhouden. Een dashboard is een relatief licht sturingsmodel, omdat het niet uit hoeft te gaan van absolute doelen, maar van het meten en vergelijken van prestaties van overheden en het op grond daarvan voeren van het gesprek. Het succes van de aanpak is immers grotendeels afhankelijk van specifieke omstandigheden en het samenspel van alle actoren: privaat, publiek, rijk en decentraal. Een dergelijke model past in een transitieaanpak, waarin het leren centraal staat. Daarmee is het een wenselijke aanvulling op en in samenhang te brengen met de aanverwante (juridisch gemotiveerde) monitoringsinstrumenten van onder andere de NHV en de VHR.

Kennisontwikkeling
Ons advies is om de verantwoordelijkheid voor de kennisontwikkeling bij LVVN te houden, waarbij het coördinatieteam toeziet op de interactie met marktpartijen en andere overheden. Concreet gaat het dan om de verdere operationalisering van BKN, de doorontwikkeling van natuurlijk kapitaaltools en het opzetten van een kennisplatform.

6.2 Een hernieuwd Programmabureau Natuurinclusief

Ons advies is om de activiteiten uit bouwsteen 1 te beleggen bij een hernieuwd Programmabureau Natuurinclusief. Taken van dit programmabureau zijn het aanjagen en faciliteren van het maatschappelijk initiatief en vergroten van kansen voor opschaling door onder andere het inzichtelijk maken en agenderen van systeemknelpunten. Het is zaak een goede balans te vinden tussen het voldoende ruimte blijven bieden voor leren en maatwerk enerzijds en het

vergroten van kansen voor opschaling anderzijds. Voor de inrichting van dit programmabureau kan voortgebouwd worden op de werkwijze van het huidige Programmabureau Natuurinclusief. Ook adviseren we om de samenwerking en synergie te zoeken met soortgelijke programmabureaus zoals die van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel en het Groeifondsproject NL2120.

Voor het nodige eigenaarschap en een optimale wisselwerking met beleid in de volle breedte is het van belang dat dit hernieuwde programmabureau vanaf 2027 - het moment waarop de financiering van het huidige programmabureau stopt - vanuit verschillende departementen commitment krijgt. Het gaat immers om de verbinding van maatschappelijke initiatieven met alle beleidsdomeinen, ook die over grenzen van departementen heen gaan. Zo worden departementen geprikkeld om met het programmabureau op zoek te gaan naar mogelijkheden om maatschappelijke initiatieven in te zetten voor verschillende opgaven en aan de gang te gaan met knelpunten die op centraal of decentraal niveau moeten worden aangepakt om tot opschaling van die initiatieven te komen.

Ons advies is om – naar analogie van de opdrachtverstrekking voor het coördinatieteam - het programmabureau eveneens een interbestuurlijke opdracht te verlenen vanuit het BO Natuur+. De opdrachtverlening strekt zich uit tot alle activiteiten zoals opgenomen in bouwsteen 1 en zal heldere KPI's moeten bevatten.

Aanvullend is te bezien of RVO een rol kan krijgen om maatschappelijk initiatief te faciliteren, waar dit past in het RVO *Kompas voor een duurzame toekomst*. RVO kan een belangrijke rol spelen als een laagdrempelig en open loket en '*one stop shop'* voor initiatieven op zoek naar informatie en ondersteuning vanuit bestaande regelingen en instrumenten.

6.3 Regierol voor provincies in de fysieke ruimte

Een stevig mandaat voor provincies in de fysieke leefomgeving
Ons advies is om de provincies als het schakelpunt tussen Rijk en decentrale overheden te positioneren. Zij zijn het meest geëigend om als coördinerende bestuurslaag op te treden voor hetgeen nodig is van de verschillende overheden om natuurinclusief werken in de fysieke ruimte te stimuleren en mogelijk te maken (bouwsteen 2). Een stevige coördinerende rol voor provincies sluit aan op de huidige verantwoordelijkheidsverdeling in het natuurbeleid en op de provinciale regierol in de ruimtelijke ordening via o.a. de Omgevingsvisies.

Deze rol en bijbehorende verantwoordelijkheden en taken dienen vast gelegd te worden in interbestuurlijke afspraken, die mogelijk meegenomen kunnen worden in de herziening van het huidige Natuurpact dat in 2027 afloopt. In dit Natuurpact zijn afspraken opgenomen ten aanzien van natuur en economie en natuur en maatschappij, maar deze zijn weinig concreet en erg vrijblijvend. Op basis van het Natuurherstelplan kunnen op deze onderwerpen nieuwe afspraken worden vastgelegd voor de korte termijn (tot 2030) en langere termijn, inclusief de wijze waarop de afspraken bewaakt worden.

Een interbestuurlijk akkoord met alle overheden die actief zijn in de fysieke ruimte
Aanvullend op de interbestuurlijke afspraken tussen Rijk en provincies die gaan over de verdeling van (wettelijke) taken, zal een interbestuurlijk akkoord gesloten moeten worden tussen het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen over de samenwerking. Voor het Rijk gaat het er daarbij ook om dat daarin de mogelijke bijdragen van de (Rijks)uitvoeringsorganisaties een plek krijgen. Provincies kunnen alleen aan de gemaakte afspraken voldoen als alle overheden ook zelf natuurinclusiever gaan werken bij (beleids)ontwikkelingen waarvoor zij bevoegd gezag zijn, inclusief het beheer van de eigen activa. Ook dienen afspraken gemaakt te worden over hoe daar voortgang op te bereiken. Om deze voortgang te kunnen monitoren ligt het voor de hand dat behalve de provincies ook de gemeenten, waterschappen en Rijks)organisaties in de eerder besproken dashboardsystematiek de voor hun relevante KPI's gaan bijhouden.

Extra capaciteit en middelen
Bij deze extra verantwoordelijkheden en taken horen, in ieder geval tijdelijk, ook extra capaciteit en middelen, zowel voor de realisatie van projecten als voor de realisatie van de samenwerking die nodig is om natuurinclusief aan de slag te gaan. Dit geldt zowel voor provincies als voor waterschappen, gemeenten en (Rijks-)uitvoeringsorganisaties. Financiering en bekostiging van natuurinclusieve projecten kent nu vaak nog obstakels: geoormerkt geld moet soelaas bieden om tot opschaling te kunnen komen. De noodzaak daartoe neemt af naarmate we beter in staat zijn de kosten en baten over de verschillende belanghebbenden te verdelen, beleidsbudgetten te ontschotten en subsidies voor schadelijke praktijken af te bouwen. Mogelijk kan de afbouw van die subsidies, rekening houdend met budgettaire spelregels, ook als financieringsbron dienen.

Capaciteit en procesgeld is ook nodig om een goede wisselwerking tussen betrokken overheden te bewerkstelligen, waarbij zoveel mogelijk aansluiting gezocht moet worden bij huidige (overleg-)structuren, taken en verantwoordelijkheden om onnodige bureaucratie te voorkomen. Ons advies is om in ieder geval met liaisons te werken die zorgen voor de verbinding tussen provincies, gemeenten, waterschappen en (Rijks-)uitvoeringsorganisaties. Het huidige coördinatorenoverleg natuurinclusief van het IPO zou al deels invulling kunnen geven aan de verbinding tussen alle partners in de fysieke ruimte tezamen met liaisons vanuit het Rijk. Rijksbetrokkenheid betreft in ieder geval LVVN vanwege de systeemverantwoordelijkheid voor natuur, VRO vanwege zijn verantwoordelijkheid voor groen stedelijke ontwikkeling en IenW voor de verbinding met wateropgaven en waterschappen.

6.4 Het Rijk aan zet

Ons advies is om het Rijk een nadrukkelijke rol en verantwoordelijkheid te geven in het coördinatieteam. Het Rijk is immers verantwoordelijk voor veel van de randvoorwaarden waarbinnen een natuurinclusieve samenleving tot bloei kan komen. De rol van het Rijk is ook cruciaal in de aanpak van systeemknelpunten die het opschalen van maatschappelijk initiatief en het natuurinclusief werken in de fysieke ruimte belemmeren. Departementen zullen ook zelf natuurinclusiever te werk moeten gaan. Net als de andere overheden is het ook aan de individuele departementen om op de voor hun relevante KPI's een dashboard bij te houden

om hun eigen voortgang te kunnen monitoren en de verschillende prestaties te beoordelen.

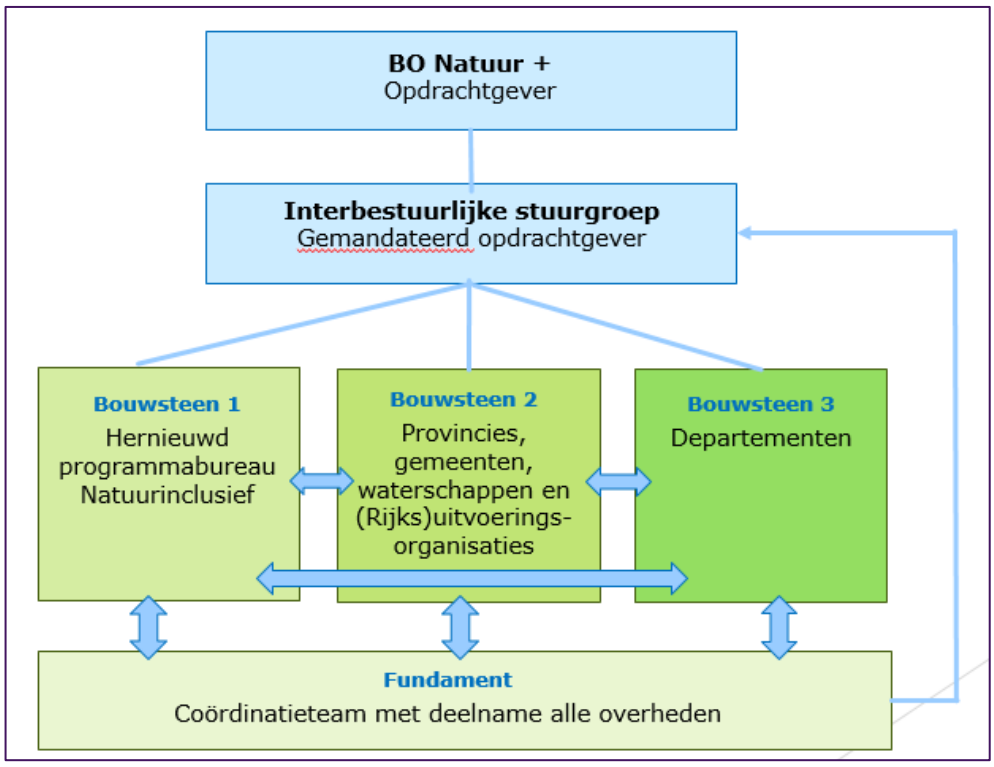
In het creëren van randvoorwaarden hebben de departementen van OCW, FIN en VWS een specifieke rol. OCW onder andere ten aanzien van de curricula van opleidingen en VWS vanuit de verantwoordelijkheid voor gezondheid en als baathouder van een groene leefomgeving. De rol van het ministerie van Financiën is meerledig. Zo stuurt het op de doelmatige en doeltreffende inzet van overheidsmiddelen en heeft het een directe verantwoordelijkheid voor het functioneren en de stabiliteit van de financiële sector. Het behoud van natuurlijk kapitaal is voor beide opgaven van eminent belang. Ook heeft het ministerie via het staatsdeelnemingenbeleid en de uitoefening van het aandeelhouderschap en de rendementseisen die het stelt aan bijvoorbeeld de exploitatie van rijksgronden invloed op keuzes die ondernemingen en departementen maken.

6.5 Governancestructuur

Ons advies is om de uitvoering van de aanpak op te hangen binnen de besluitvormingsstructuur, die is opgezet voor het opstellen van het nationaal Natuurherstelplan en waarin alle vier overheden zijn vertegenwoordigd zijn. Het Bestuurlijk Overleg Natuur+, wordt hiermee opdrachtgever voor de aanpak (fundament en bouwstenen), waarbij de interbestuurlijke stuurgroep kan optreden als gemandateerd opdrachtgever. Hij ziet toe op de voortgang en stuurt bij waar nodig. Het dashboard natuurinclusief helpt hen hierbij. Het coördinatieteam is hiervoor verantwoordelijk. Dit dashboard natuurinclusief wordt op basis van de dasboards die alle overheden bijhouden opgesteld.

Vanuit het Rijk hebben in de besluitvormingsstructuur van het Natuurherstelplan alleen de departementen zitting, die verantwoordelijk zijn voor de verschillende artikelen uit de NHV, te weten LVVN, IenW, KGG, VRO en defensie. Wij adviseren om ook regulier verbinding te leggen met de departementen van OCW, FIN en VWS die elk hun eigen belang hebben bij en bij kunnen dragen aan het versterken van natuurinclusiviteit. Onderstaand een schematische weergave van de governancestructuur.

Figuur 7. De governancestructuur



6.6 En nu aan de slag

We zijn de verkenning gestart met een tweetal vragen:

- Wat hebben de overheden, individueel en in samenhang, te doen om de kansen voor een natuurinclusievere samenleving te benutten en te versterken?
- En hoe kunnen ze dit effectief organiseren voor beleid en uitvoering?

In hoofdstuk 5 zijn het fundament en de bouwstenen aangereikt voor een systematische aanpak om het natuurinclusief werken gangbaar te maken en in dit hoofdstuk is uiteengezet wat nodig is om tot een succesvolle uitvoering van deze aanpak te komen.

Nut en noodzaak om natuurinclusief aan de slag te gaan is hoog, zeker met het oog op de NHV die vorig jaar in werking is getreden. De NHV stelt Nederland voor een behoorlijke opgave om de natuur te herstellen. Het integreren van natuur in onze leefomgeving zorgt voor een meer kosteneffectieve realisatie van deze opgave die minder schaarse ruimte vraagt. De talloze publiek-private initiatieven, die in de afgelopen jaren zijn ontplooid, laten zien dat er al veel mogelijk is, maar ook dat we nog veel potentieel laten liggen omdat 'het systeem' vaak ongemoeid blijft, en een initiatief daarmee enkel een initiatief blijft.

Ons advies is om de geschetste aanpak al werkende weg, passend binnen het tempo van de transitie, verder uit te rollen. Het daarbij steeds meer te

verbinden aan verdienmodellen en nieuwe werkwijzen, en belemmerende wetten en regels stap voor stap op te ruimen. Systeemveranderingen zijn een kwestie van de lange adem, maar we kunnen en moeten er vandaag mee beginnen om sneller meters te kunnen maken en te leren. Dit temeer juist de komende jaren grote transities in het fysieke domein plaatsvinden.

Start bijvoorbeeld met het inventariseren van initiatieven die al concreet kunnen bijdragen aan de doelen van de NHV van 2030. Bezie wat nodig is om tot opschaling van die initiatieven te komen en neem dat mee in het nationaal Natuurherstelplan. Selecteer een beperkt aantal succesvolle natuurinclusieve concepten die een bewezen grote maatschappelijke meerwaarde hebben, maar waar een echte doorbraak, respectievelijk brede toepassing, tot nu toe is uitgebleven. Ga daarmee aan de slag. Denk hierbij bijvoorbeeld aan ecologisch bermbeheer, natuurinclusief bouwen, het hoogwaterbeschermingsprogramma of agrarisch natuurbeheer. En vraag je af bij elke schop die nu de grond in gaat - of het nu gaat om de woningbouw, een schoolplein of het aanleggen van (energie)infrastructuur - of de natuur een oplossing kan zijn. Hoe eerder die vraag op tafel ligt hoe kosteneffectiever natuur gerealiseerd kan worden.

Zo is met de woningbouwopgave in de komende jaren een aanzienlijke uitbreiding van het bebouwd gebied voorzien. Uitdaging is om hierin het groen te laten meegroeien en natuurinclusief aan de slag te gaan voor de realisatie van gezonde en klimaatbestendige wijken en buurten. Voor voldoende investeringskracht is een omslag in denken en prioriteren nodig alsmede een vroegtijdige inpassing in kaders, business cases en waar nodig in (subsidie)instrumenten. Het effectief organiseren van de beschikbare capaciteit en middelen, zowel publiek als privaat, is daarbij cruciaal.

Parallel moet gewerkt worden aan het leggen van het fundament en de uitwerking van de bouwstenen om op termijn een meer integrale en effectieve aanpak mogelijk te maken, zodat natuurinclusief werken de normaalste zaak van de wereld wordt en we er de vruchten van kunnen plukken.

Intern gebruik

Bijlage 1 – Gesprekspartners

Naam
Algra, Claudia. Royal Haskoning DHV
Apon, Leo. Waterschap Hollandse Delta
Band, Sander. LVVN
Bekker, Renée. provincie Groningen
Berg, Marten v.d. LVVN
Bergh, Max v.d. VWS
Biesmeijer, Koos. Naturalis
Beumer, Victor. Aveco de Bondt
Beuningen, Jan. VRO
Bijl, Richard v.d. VWS
Blom, Dominique. UvW
Boer, R. waterschap Brabantse Delta
Bont, J. FIN
Bosschma, Eppy. VNG
Bouma, Sybrand. Natuurweide
Brenkman, Wim, provincie Drenthe
Broek, Nick v.d.. Tennet
Broekhuizen, Marlous. VWS
Brouwer, Jos. provincie Zuid-Holland
Burgmans, J. Heijmans
Buter, Eveline. Witteveen+Bos
Dam, Karlo v. KGG
Durand-Huiting, Anke. Waterschap Drents Overijsselse Delta
Dwars, Onno. Ballast Nedam
Eerden, Paul v. LVVN
Eijk, Steven v. speciaal Regeringsvertegenwoordiger circulaire economie
Egmond, Paul v. Nederlandse WindEnergie Associatie
Egmond, Petra v. LVVN
Esser R.P. (Richard), provincie Zeeland
Fransen, Eva. Vogelbescherming.
Geerts, Leonie. LVVN
Gout, Annemarie, gemeente Utrecht
Gout, Marlous. gemeente Rotterdam
Grijsen, Liesbeth. gedeputeerde provincie Overijssel
Grim, David. LVVN

Groot, Anne-Geer. LVVN
Haafs, Simon. IenW.
Haan, Liesbeth d. agrarisch collectief Groningen West
Haije, Rudolf. LVVN
Heering, Paul, provincie Groningen
Hendriks, Merel. Nederlandse Waterschapsbank
Hendrix, Lieke. gemeente Breda
Hennephof, Peter. ABDTopsonsult
Hilhorst, Pieter. Adviseur
Hofstra, Harold, gedeputeerde provincie Flevoland
Hooijdonk, Geertje van. LVVN
Hoof, Karin van, provincie Noord-Holland
Hoogenstein, Luc. Eneco
Hoekjan, Iwan. IenW
Huet, Ine v. provincie Limburg
Huijgen, Jan. Eemlandhoeve
Jansen, Irene. BZK
Jonge, Jannemarie d. Ambassadeur Agenda Natuurinclusief 2.0
Jonker, Floor de. LVVN
Kavelaars, Maarten. FIN
Kimenai, Pim. provincie Utrecht
Klever, Marije. BoerenNatuur
Klinken, Alco van, provincie Groningen
Klumpers, Saskia. Naturalis
Koning, Anne. gedeputeerde provincie Zuid-Holland
Kooijman, Esmée. LVVN
Lammers, Kristel. NPRES
Ligthart, Saskia. LVVN
Loohuis, Bouke. LVVN
Los, Adrian. VRO
Manders, Ireen. OCW
Mesplou, Manon. provincie Flevoland
Nanne, Richa. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Nijhof, Annemarie. Deltares
Nispeling, Judith. Arcadis
Noordwijk, Toos van. Wij-land
Osinga, Johan. provincie Gelderland
Paffen, Alice. LVVN
Paul, Henrieke. LVVN
Pestman, Paul. LVVN
Post, Ruben. LVVN
Reitsma, Irene. gemeente Leeuwarden

Rijt, Ingrid van. LVVN
Roos, Ingrid. IenW
Rintjema, Sytske. provincie Fryslân
Riphagen, Monique. IenW
Roosendaal, Erik. gemeente Zwolle
Ronda, Mark. provincie Drenthe
Runhaar, Hens. Universiteit Utrecht
Sar, Adriënne, UvW
Schoffelen, Niels. RIVM
Schonfeld, Sofie. FIN
Schutte, Hesper. Hoogheemraadschap van Rijnland
Siebers, Mieke. ESVD
Slangen, Donné. LVVN
Slob, Denise. gemeente Zaanstad.
Slobbe, Rosemarie. Stichting Hemus
Slotboom, Joris. provincie Noord Brabant
Snepvangers, Judith. Stichting IJssellandschap
Snoeij, IJsbrand. Re-Ge-NL
Spieker, Alex. LTO
Stafleu, Helene. LVVN
Steen, Franc. v.d. LVVN
Smid, Haiko. KGG
Smolders, Sander. IenW
Tessel, Henk v. gemeente Ommen
Tilburg, Peter v. LVVN
Tol, Renske v. VWS
Ven, Max vd. Waterschap de Dommel
Veen, Amber v. PIANOO
Velden, Lidwien. Nederlandse Waterschapsbank
Vendrik, Kees. Nationaal Klimaatplatform
Vessel, René v. gemeente Brummen
Vesseur, Flore. VNG
Viegen, Anouk, provincie Limburg
Vliegenthart, Albert. Vlinderstichting
Vijverberg, Dion. LVVN
Visser, Annemarie d. Hoogheemraadschap Delfland
Visseren-Hamakers, Ingrid. Radboud Universiteit
Vogelzang, Theo. Landschappen NL
Vries, Wytze de. LVVN
Vreugdenhil, Hermen. Agrarisch collectief Rivierenland
Vrugt, René. IenW
Vuyk, Marit. Arcadis

Walsweer, Ingwer. OCW
Wesenbeeck, Bregje. Deltares
Woude, Jasper v.d. VRO
Willemsen, Noor. VWS
Winter, Jessica. provincie Overijssel
Zande, André v/d. Ambassadeur Agenda Natuurinclusief 2.0
Zoggel, G v. OCW

Bijlage 2 – Literatuur

- Arcadis: Impactassessment Verordening Natuurherstel | Rapport | Rijksoverheid.nl, januari 2024
- K. Biesmeijer, S. Klumpers, I. Visseren-Hamakers, R. Kleijn en R. Kwak *Op weg naar basiskwaliteit natuur* Rapport-BasiskwaliteitNatuur-Naturalis.pdf, 2021
- Binnenlandsbestuur - Meer groen in wijk scheelt 400 miljoen ziektekosten
- Boston Consulting Group - Moving Beyond Net Zero to Nature Positive, november 2023
- B. Breman et al, Pilotparadox_Land_en_Water.pdf (tudelft.nl), 2017
- CBS: Natuurlijk Kapitaal | CBS, doorlopend
- CBS: Aanbod van ecosysteemdiensten; fysiek en monetair, regio https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85854NED#shortTableDescription
- CLM, *Natuurinclusieve landbouw, hinderende wet- en regelgeving*, april 2020
- CLO, Draagvlak voor natuur en natuurbeleid, 2021 | Compendium voor de Leefomgeving, 2021
- Collectief Natuurinclusief, *Investeren in Natuur loont*, oktober 2024
- Collectief Natuurinclusief AGENDA 2.0 — Collectief Natuurinclusief, november 2024
- Collectief Natuurinclusief, *Investeringsagenda natuurinclusief* INVESTERINGSAGENDA — Collectief Natuurinclusief
- Deloitte - Protecting biodiversity and with nature-positive business strategies
- Gemeente Breda - Bredaas Groenkompas, Koers naar de eerste Europese stad in een park 2021-2030
- P. Haapasaari - Mainstreaming biodiversity into national sectoral policies, why is it difficult?, maart 2024
- IBO biodiversiteit: Snel aan de slag! IBO Biodiversiteit | Rapport, juli 2023
- IPO, - Natuurinclusief denken en doen
- IPO, Appreciatie Agenda Natuurinclusief 2.0, appreciatie-agenda-natuurinclusief-2-0_-002.pdf, 2024
- IVN - Hoogleraar Agnes van den Berg: Groen is gezond
- KAN-team - *Actieprogramma Klimaat Adaptatie Natuur*, maart 2021
- Kennisportaal Klimaatadaptatie, OSKA: Overleg Standaarden Klimaatadaptatie - Klimaatadaptatie, september 2023

- Living Lab Dordrecht, *Pilots en hun doorwerking,* februari 2020
- J. Maas - Natuur in de stad bevordert gezondheid en welzijn van de bewoners - Biowetenschappen & Maatschappij (biomaatschappij.nl), maart 2024
- Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, *NBSAP Nationaal Biodiversiteitsstrategie en actieplan*, maart 2025
- Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur - Verzamelbrief Natuur 2024, november 2024
- NWO - Bending the curve of biodiversity loss towards a nature-positive society
- OECD: A nature-positive economy: biodiversity, ecosystem services and water - IssuuPBL: Exploring Nature-Positive Pathways (pbl.nl), 2022
- PBL: Natuurinclusieve inrichting Nederland kan belangrijke bijdrage leveren aan duurzaamheidsopgaven | Planbureau voor de Leefomgeving (pbl.nl), februari 2022
- PBL - Natuur in en om de stad (pbl.nl), januari 2023
- PBL: Van een groene ambitie naar hoogwaardige natuur in en om de stad | Planbureau voor de Leefomgeving (pbl.nl), januari 2023
- PBL: Lessen uit 10 jaar Natuurpact | Planbureau voor de Leefomgeving (pbl.nl), juli 2023
- PBL: Naar een breder gedragen natuurbeleid: Naar een breder gedragen natuurbeleid in Nederland | Planbureau voor de Leefomgeving (pbl.nl), april 2024
- PBL: https://www.pbl.nl/publicaties/de-betekenis-van-het-vn-kunming-montreal-raamwerk-voor-biodiversiteit-voor-het-nederlandse-beleid, mei 2024
- F. Pröbstl et al, - Biodiversity policy integration in five policy sectors in Germany: How can we transform governance to make implementation work? - ScienceDirect
- G. de Queiroz-Stein- Possibilities for mainstreaming biodiversity? Two perspectives on the concept of bioeconomy - ScienceDirect, april 2023
- RLI, Natuurinclusief Nederland: natuur overal en voor iedereen (rli.nl), maart 2022
- RLI, Falen en opstaan Raad voor de leefomgeving en de infrastructuur, mei 2025
- Rijksoverheid - Beleidsdoorlichting Natuur en biodiversiteit 2015-2019 | Rapport , november 2021
- Rijksoverheid - Handreiking Groen in en om de Stad (overheid.nl)
- Rijksoverheid, *Kabinetsreactie op rapport 'Nederland Natuurinclusief'*, maart 2022, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/16/kabinetsreactie-agenda-natuurinclusief
- Rijksoverheid Australië, Nature Positive Plan: better for the environment, better for business (dcceew.gov.au), december 2022
- RIVM - Effecten van groen op fysieke en mentale gezondheid, mei 2022

- RIVM - Meten voortgang Agenda Natuurinclusief: Analyse van bestaande raamwerken, tools en indicatoren (rivm.nl), december 2023
- H. Runhaar et al, Mainstreaming biodiversity targets into sectoral policies and plans: A review from a Biodiversity Policy Integration perspective (sciencedirectassets.com), april 2024
- Samenvoorbiodiversiteit - *Kennisdocument basiskwaliteit natuur,* svbd-kennisdocument-basiskwaliteit-natuur.pdf, februari 2024
- SER - Biodiversiteit loont voor ondernemers en werkenden, november 2023
- State of green - New recommendations prompt businesses to act on biodiversity
- Sweco - Steden essentieel in herstel van wereldwijde biodiversiteit – Gebiedsontwikkeling.nu, oktober 2020
- Unie van Waterschappen, Appreciatie Agenda Natuurinclusief 2.0, Microsoft Word - 122797_240227_ appreciatie Agenda Natuurinclusief 2.0 DEF, februari 2024
- UvW - *Reactie Waterschappen agenda 2.0*: Waterschappen: samen naar een natuurinclusieve leefomgeving, maart 2024
- VNG, Appreciatie Agenda Natuurinclusief 2.0, VNG brief, januari 2024
- VN, Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework | UNEP - UN Environment Programme, december 2022
- VZinfo - Leefomgeving | Groen | Volksgezondheid en Zorg (vzinfo.nl)
- World Economic Forum - Nature-Positive Industry Sector Transitions, september 2023
- WUR - Groen: goed voor de gezondheid, 2019
- WUR, *Scenario Natuurinclusief,* WOt-rapport 136 (wur.nl), februari 2022
- WUR - https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/dossiers/dossier/groen-in-de-stad.htm
- A Zolyomi et al, Ecosystem services as the silver bullet? A systematic review of how ecosystem services assessments impact biodiversity prioritisation in policy - ScienceDirect, april 2023
- ZonMw - Gezonde Leefomgeving Integrale Aanpak
- ZonMw - Evaluatie en monitoring Gezonde Leefomgeving Integrale Aanpak