FLO Legal

RUIMTE-VORMEN

ambient

Analyse knelpunten natuurinclusief bouwen



www.flolegal.nl

Analyse knelpunten natuurinclusief bouwen

Definitief, 25 mei 2021

In opdracht van:

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Auteurs:

- Vanessa Mommers (RuimteVormen)
- Gert Dekker (Ambient Advies)
- Wendy van de Leemkolk, Simon Handgraaf (FLO Legal)

Vormgeving:

- Jenny Schavemaker (Go2People)

Inhoudsopgave

Samenvatting **4**

1 Inleiding **6**

1.1 Aanleiding 6
1.2 Afbakening: onderwerp en doel van dit rapport 6
1.3 Aanpak 7
1.4 Leeswijzer 8

2 Natuurinclusiviteit **9**

2.1 Definitie natuurinclusiviteit 9
2.2 Natuurinclusief bouwen 9
2.3 Waarom is biodiversiteit in de stad van belang? 11

3 Taken en instrumentarium **13**

3.1 Inleiding 13
3.2 Taken en rollen 13
3.3 Instrumentarium 16
3.4 Jurisprudentie 29
3.5 Conclusie 31

4 Knelpunten uit interviews **33**

4.1 Inleiding 33
4.2 Inhoud 34
4.3 Institutioneel (procedures) 36
4.4 Samenwerken (relatie/proces) 38

5 Oplossingsrichtingen **42**

5.1 Inleiding 42
5.2 Versterken kennisbasis over toestand en effecten van maatregelen 44
5.3 Aanscherpen nationaal beleid en wetgeving 46
5.4 Inzet decentrale regelgeving 50
5.5 Ondersteuning uitvoeringspraktijk 51
5.6 Stimuleren innovatie en grootschalige productie 52
5.7 Samenhang oplossingsrichtingen 53

6 Conclusies en aanbevelingen **56**

Bijlage 1: Begeleidingscommissie, interviews en werksessie **59**

Bijlage 2: Overzicht knelpunten uit interviews **60**

Bijlage 3: Geraadpleegde literatuur **65**

Bijlage 4: Tabel instrumenten **66**

Bijlage 5: Samenhang knelpunten en oplossingsrichtingen **75**

Samenvatting

‘Natuurinclusief bouwen’ houdt in dat in bouw- en gebiedsontwikkelingsprojecten natuur *altijd* wordt meegewogen, vanaf de verkenningsfase tot en met de beheerfase. Het gaat dan om maatregelen in, aan, om of op gebouwen en in de omliggende private en openbare ruimte, met als doel de biodiversiteit substantieel te ondersteunen en te versterken.
Dit rapport geeft aan tegen welke knelpunten overheden en ‘bouwers’ aanlopen bij ‘natuurinclusief bouwen’ en schetst diverse oplossingsrichtingen voor die knelpunten. Aanleiding voor het doen van dit onderzoek is de brief ‘Maak natuurinclusief bouwen de norm’, waarin minister Schouten wordt opgeroepen natuurinclusief bouwen tot de norm te maken door het te verankeren in regelgeving en beleid.

Hoewel de neiging bestaat om bij 'natuurinclusief bouwen’ in eerste instantie te denken aan nieuwbouwgebieden, ligt verreweg de grootste opgave in bestaand stedelijk gebied. Ook voor deze gebieden is vergroening nodig. Niet alleen vanuit het oogpunt van biodiversiteit, maar ook vanuit het oogpunt van leefbaarheid, gezondheid, vestigingsklimaat. De grote terugloop in biodiversiteit in combinatie met de groeiende ruimtedruk in Nederland, maken echter wel dat dit onderwerp urgenter is dan ooit tevoren.

‘Natuurinclusief bouwen’ is complex. Er zijn veel verschillende stakeholders betrokken met ieder hun eigen belangen en beperkingen (geld, tijd, kennis). Regelgeving komt voort uit verschillende wettelijke kaders en bevoegdheden die zijn verdeeld over verschillende overheden. En dan is er nog de opgave van het ‘natuurinclusief bouwen’ zelf. Het versterken van biodiversiteit is een vraagstuk waarbij veel ecologische kennis en kunde nodig is, die *vertaald* moet worden naar het proces van gebiedsontwikkeling, renovatie, bouw én beheer. Welke biodiversiteit is op de (ver)bouwlocatie aanwezig? Hoe kunnen we die behouden en versterken? Wat is daarvoor in en rondom het gebouw nodig? Hoe beheren we dat op de lange termijn zó, dat die biodiversiteit ook standhoudt?

De belangrijkste wettelijke kaders op basis waarvan de overheid regels en voorwaarden kan opstellen voor natuurinclusief bouwen zijn de Wet natuurbescherming (Wnb) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Beiden zullen binnenkort opgaan in de Omgevingswet. De Wnb richt zich primair op *bescherming* van soorten en gebieden (Natura 2000) en biedt maar een beperkt kader voor *ontwikkeling* van biodiversiteit. Ook in de Omgevingswet wordt als wettelijk doel wel ‘natuurbescherming’ genoemd, maar niet de ‘verbetering van de natuur’. Dat laat onverlet dat de ruimtelijke regelgeving de meeste handvatten biedt om natuurinclusief bouwen *dwingend* te regelen. Daarnaast kan de overheid echter ook gebruik maken van andere middelen, zoals kennisdeling, aanbestedings- en inkoopbeleid en gericht subsidiebeleid om natuurinclusief bouwen te *stimuleren*.

In de tien gehouden interviews met stakeholders over natuurinclusief bouwen worden de volgende knelpunten veel genoemd:

- Kennis over de aanwezigheid van soorten, de effectiviteit van maatregelen en de mogelijkheden voor verankering in beleid- en bouwproces is onvoldoende of ontbreekt;

- Natuurinclusiviteit moet ‘concurreren’ met andere beleidsdoelstellingen, waaronder klimaatadaptatie, de energietransitie en circulariteit. Natuurinclusiviteit delft regelmatig het onderspit, omdat andere ambities steviger zijn verankerd in regelgeving en beleid.
- Er gaat veel tijd en geld om in de toepassing van de Wet natuurbescherming, het achterhalen van lokale beleidskaders en overleg met de bevoegde overheden. Als gevolg hiervan vertraagt de uitvoering van projecten én gaat veel budget in het voortraject zitten in plaats van in natuurinclusieve maatregelen in het bouwproject.
- Ontwikkelaars en bouwbedrijven ervaren financiële knelpunten bij het sluitend krijgen van de businesscase bij het toepassen van natuurinclusieve maatregelen en pleiten daarom voor een ‘gelijk speelveld’.

De complexiteit van het onderwerp, van het stakeholderveld én de aard van de geconstateerde knelpunten maken duidelijk dat er geen makkelijke of enkelvoudige oplossingen zijn om natuurinclusief bouwen tot het ‘nieuwe normaal’ te maken. Het kan wel veel duidelijker en eenvoudiger gemaakt worden voor betrokken overheden en ‘bouwers’.
Dit rapport schetst daartoe voor de verschillende soorten opgaven diverse samenhangende ‘oplossingslijnen’, die allemaal gebaseerd zijn op een combinatie van de vijf samenhangende hoofdoplossingrichtingen die wij in dit rapport schetsen:

- het versterken van de kennisbasis over de toestand en effecten van maatregelen;
- het aanscherpen van nationaal beleid en wetgeving;
- de inzet van decentrale regelgeving;
- ondersteuning van de uitvoeringspraktijk;
- het stimuleren van innovatie en repliceerbare productie.

Het begint ermee dat op nationaal niveau het belang van groen en biodiversiteit gekwalificeerd en gekwantificeerd wordt en dat de 'waarde van groen’ een duidelijke plek krijgt in de belangenafweging die ten grondslag ligt aan het maken van ruimtelijke keuzes. Dit draagt bij aan een ‘gelijker speelveld’ en maakt het eenvoudiger voor decentrale overheden om natuurinclusiviteit in hun beleidskaders en regelgeving een plek te geven. De uitvoeringspraktijk kan hierbij ondersteund worden door het opstellen van handreikingen, waarin de mogelijkheden en voorbeelden geschetst worden.

Daarnaast kan een ‘nationale kennisbasis’ helpen bij het centraal verzamelen en toegankelijk maken van de kennis die nodig is om natuurinclusief te bouwen. Ook het proces van het verlenen van ontheffing op grond van de Wnb zou baat kunnen hebben bij meer uniformiteit in combinatie met een landelijk systeem dat de ‘staat van instandhouding’ in beeld brengt en actueel houdt.

Tot slot is het van belang dat de overheid innovatie en repliceerbare productie van natuurinclusieve bouwoplossingen en -procedures actief stimuleert.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland staat voor diverse opgaves: versnelling van de woningbouw, klimaatadaptatie en de energietransitie. De toenemende druk op de beschikbare ruimte kan ten koste gaan van natuur en biodiversiteit. De Rijksoverheid zet de komende jaren in op een natuurinclusieve ontwikkeling van de stedelijke regio's, met onder meer natuurinclusief bouwen als uitgangspunt. Door natuurinclusief te bouwen en te ontwerpen is het mogelijk om gezonde en aantrekkelijke steden en dorpen te creëren, die voor alle gebruikers een prettige leefomgeving zijn.
Ondanks de toenemende aandacht komen projecten voor natuurinclusief bouwen nog maar beperkt van de grond en is natuurinclusief bouwen nog bepaald niet de standaard. Daarom heeft het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid de behoefte om meer inzicht te krijgen in de knelpunten op het gebied van natuurinclusief bouwen, op welk schaalniveau deze spelen en welke oplossingsrichtingen voor deze knelpunten denkbaar zijn.

De primaire aanleiding voor het doen van dit onderzoek wordt gevormd door de brief 'Maak natuurinclusief bouwen de norm', waarin minister Schouten wordt opgeroepen natuurinclusief bouwen tot norm te maken door het te verankeren in regelgeving en beleid. De brief is opgesteld op initiatief van de oprichters van NL GreenLabel en werd ondertekend door verschillende wetenschappers, diverse spelers uit de bouwsector en een brede vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties.
De minister heeft gereageerd met een brief aan de Tweede Kamer (17 juni 2020), waarin zij aangeeft wat het ministerie al doet om biodiversiteit en natuurinclusief bouwen te bevorderen. Daarnaast doet de minister in de brief de toezegging om de knelpunten te inventariseren rond natuurinclusief bouwen in stedelijk gebied. Verder zal zij nagaan of en in welk (juridisch) instrumentarium er gezocht moet worden voor het wegnemen van deze knelpunten. Dit rapport moet daar een aanzet toe geven.

1.2 Afbakening: onderwerp en doel van dit rapport

Dit rapport heeft tot doel de knelpunten in beeld te brengen waar overheden en bouwers tegenaan lopen als het gaat om 'natuurinclusief bouwen', om van daaruit te verkennen wat het handelingsperspectief is van de overheid bij het oplossen van die knelpunten.

Het is voor het lezen van dit rapport en voor het duiden van knelpunten en oplossingsrichtingen daarbij van belang om onderscheid te maken tussen (1) renovatie en verbouw, (2) grootschalige nieuwbouw en (3) herinrichting en beheer van openbaar gebied. Dit rapport gaat met name over de eerste twee opgaven, omdat hier sprake is van een complex stakeholderveld en verschillende opdrachtgevers en opdrachtnemers. Doordat er sprake is van veel verschillende belangen, zijn programmering en samenwerking complexer en worden knelpunten manifester. Dat wil nadrukkelijk *niet* zeggen dat inrichting en beheer van openbare ruimte waar het gaat om 'natuurinclusiviteit' van ondergeschikt belang of minder complex is. *Juist* in de openbare ruimte moet nadrukkelijk plaats zijn voor biodiversiteit. In de openbare ruimte is de overheid echter zelf eigenaar *en* opdrachtgever en is er vanuit die positie dus altijd handelingsperspectief. Dit laat onverlet dat natuurinclusieve herinrichting van bestaand stedelijk openbaar gebied vaak complex is, omdat daar binnen de bestaande

stedenbouwkundige structuren ruimte moet worden gevonden voor vergroening. Die ruimte is soms maar beperkt aanwezig of het realiseren ervan is zeer kostbaar.
Hoewel de neiging bestaat om bij 'natuurinclusief bouwen' in eerste instantie te denken aan *nieuwbouw*gebieden, ligt verreweg de grootste opgave in *bestaand* stedelijk gebied. Ook voor deze gebieden is vergroening nodig. Niet alleen vanuit oogpunt van biodiversiteit, maar ook vanuit het oogpunt van leefbaarheid, gezondheid, vestigingsklimaat. In bestaand stedelijk gebied kunnen de momenten van renovatie en projecten in de openbare ruimte aanknopingspunten zijn. Hierover meer in hoofdstuk 2.
Daarnaast is het waar het gaat om 'natuurinclusiviteit' goed om onderscheid te maken tussen inrichten, bouwen en verbouwen enerzijds en beheren anderzijds. De eerste drie zijn in principe gericht op het blijvend veranderen van een bestaande situatie en zullen daarmee altijd een zekere mate van verstoring van de bestaande situatie tot gevolg hebben. Beheren daarentegen richt zich in principe op behoud van de bestaande situatie en heeft daarmee hooguit een tijdelijk gevolg voor de bestaande situatie. Waar het gaat om 'natuurinclusief bouwen' bestaat de neiging om vooral de focus te leggen op de 'transitiefase': het inrichten, verbouwen en/of bouwen. Als dat echter niet gevolgd wordt door passend beheer, dan is het maar de vraag of de gedane investering zich daadwerkelijk vertaalt in een versterking van de biodiversiteit. Met alleen 'natuurinclusief bouwen' is de opgave dus nog niet klaar. Dat moet per definitie gevolgd worden door 'natuurinclusief beheren'.

Hiervoor is het onderscheid geschetst tussen renoveren, bouwen en inrichting en beheer van openbaar gebied in combinatie met het verschil tussen 'veranderen van de bestaande situatie' en 'beheren van de situatie'. Binnen stedelijk gebied en tussen verschillende stedelijke gebieden kan echter ook nog onderscheid gemaakt worden tussen dichtheden en bouw- en gebiedstypologieën in relatie tot natuurinclusiviteit. Dat valt echter buiten de scope van dit rapport.

Tot slot is het voor het lezen en begrip van dit rapport belangrijk om een gezamenlijk en gedeeld begrip te hebben van wat onder 'natuurinclusiviteit' en 'natuurinclusief bouwen' verstaan wordt. In het volgende hoofdstuk zal daar uitgebreid op worden ingegaan.

1.3 Aanpak

De analyse van knelpunten voor natuurinclusief bouwen en het inventariseren van oplossingsrichtingen is als volgt aangepakt. In de eerste fase zijn met een bureaustudie de taken en rollen van overheden en het instrumentarium dat hen ter beschikking staat om natuurinclusiviteit te stimuleren of af te dwingen in beeld gebracht. Parallel daaraan zijn 10 interviews gehouden met betrokkenen in de praktijk, met als doel de knelpunten te inventariseren die zij ervaren. Deze interviews zijn bedoeld om een indruk van de problematiek te krijgen en dus niet als representatieve steekproef van alle ervaren knelpunten bij alle betrokken partijen – daarvoor is het aantal interviews te klein. De lijst van geïnterviewden is opgenomen in bijlage 1. De beschrijving van taken, rollen en instrumentarium en de samenvatting van het beeld dat uit de interviews is opgehaald, is besproken met de begeleidingscommissie van dit onderzoek.
De tweede fase borduurt voort op de resultaten van de bureaustudie en interviews. Voor het inventariseren van de oplossingsrichtingen zijn twee werksessies gehouden: een met de betrokkenen van de ministeries van LNV, BZK en IenW en een met betrokkenen uit de uitvoeringspraktijk (zoals provincie en bouwbedrijven). Als startpunt voor de werksessies is een beschrijving van de

oplossingsrichtingen van de onderzoekers gehanteerd. De uitkomsten van de werksessies, en het commentaar uit de eerste bespreking met de begeleidingscommissie, zijn verwoord in een eindconcept van dit adviesrapport. Het eindconcept is besproken met de begeleidingscommissie op 22 april en daarna, mede op basis van nagekomen reacties per mail van zowel de begeleidingscommissie als andere partijen, definitief gemaakt.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 biedt in het kort een overzicht van de betekenis en het belang van natuurinclusiviteit. In hoofdstuk 3 is een beschrijving opgenomen van de taken die overheden hebben in relatie tot natuur en het instrumentarium dat hen ter beschikking staat om die taken in te vullen, waaronder het juridische instrumentarium. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de knelpunten die in de interviews zijn benoemd. De mogelijke oplossingsrichtingen – zowel op basis van het bestaande instrumentarium als wijziging in regelgeving, ter verbreding van het instrumentarium – staan centraal in hoofdstuk 5. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen.

2 Natuurinclusiviteit

2.1 Definitie natuurinclusiviteit

“The loss of biodiversity makes news headlines around the world. The food we eat depend on it. The air we breathe depends on it. The water we drink depends on it. Life as we know it wouldn’t exist without biodiversity.” Food and Agricultural Organization, mei 2019

Het biodiversiteitsverlies in de wereld, ook in Nederland, is zeer alarmerend en heeft potentieel zeer grote en ontwrichtende gevolgen voor de leefbaarheid, de maatschappij en de economie. Een lange rij rapporten, met als meest gezaghebbende en veelomvattende het IPBES-rapport uit 2019[1], maakt dit al jaren duidelijk.
Het IPBES-rapport bevat praktische handreikingen voor overheden om deze crisis te keren. Meer inzet op biodiversiteitsherstel door een natuurinclusieve benadering in alle sectoren is één van de vele aanbevelingen uit het IPBES-rapport.

Natuurinclusiviteit betekent “de natuur inbegrepen”. Het betreft een manier van denken – in beleid, uitvoering en beheer – waarin natuur altijd wordt meegewogen opdat er meer biodiversiteit ontstaat. Het gaat om proactief handelen ten bate van de biodiversiteit, om op die wijze de leefomgeving van dier en mens een positieve impuls te geven. Dit bestaat uit:

1. schade mijden door voorzorg,
2. mogelijkheden benutten, bijvoorbeeld door nature-based-solutions toe te passen, en
3. stimuleren door bijvoorbeeld wet- en regelgeving.

Natuurinclusieve acties en maatregelen richten zich op de korte termijn op praktijken die slecht zijn voor de biodiversiteit, en op de lange termijn op gedrags- en mentaliteitsverandering.

2.2 Natuurinclusief bouwen

Voortbouwend op de definitie van natuurinclusiviteit is natuurinclusief bouwen gedefinieerd als rekening houden met de natuur in de bouwprojecten en gebiedsontwikkeling: in de verkenning, initiatiefase, ontwerp, inrichting en beheerfase. Dit betekent biodiversiteitsontwikkeling als een opgave meenemen in het hele plangebied. Het gaat dan om maatregelen in, aan, om of op gebouwen en in de omliggende private en openbare ruimte, met als doel de biodiversiteit substantieel te ondersteunen en te versterken. Bijvoorbeeld door het creëren van nestgelegenheden, groene gevels en natuurdaken op gebouwen, het kiezen voor inheemse beplanting en ecologisch beheren van tuinen en plantsoenen. Dit houdt in dat er meer ruimte komt voor ecologisch groen bij nieuwbouw, renovatie of herstructurering, dusdanig dat er wordt gewerkt aan het ontwikkelen van een volwaardig ecosysteem.

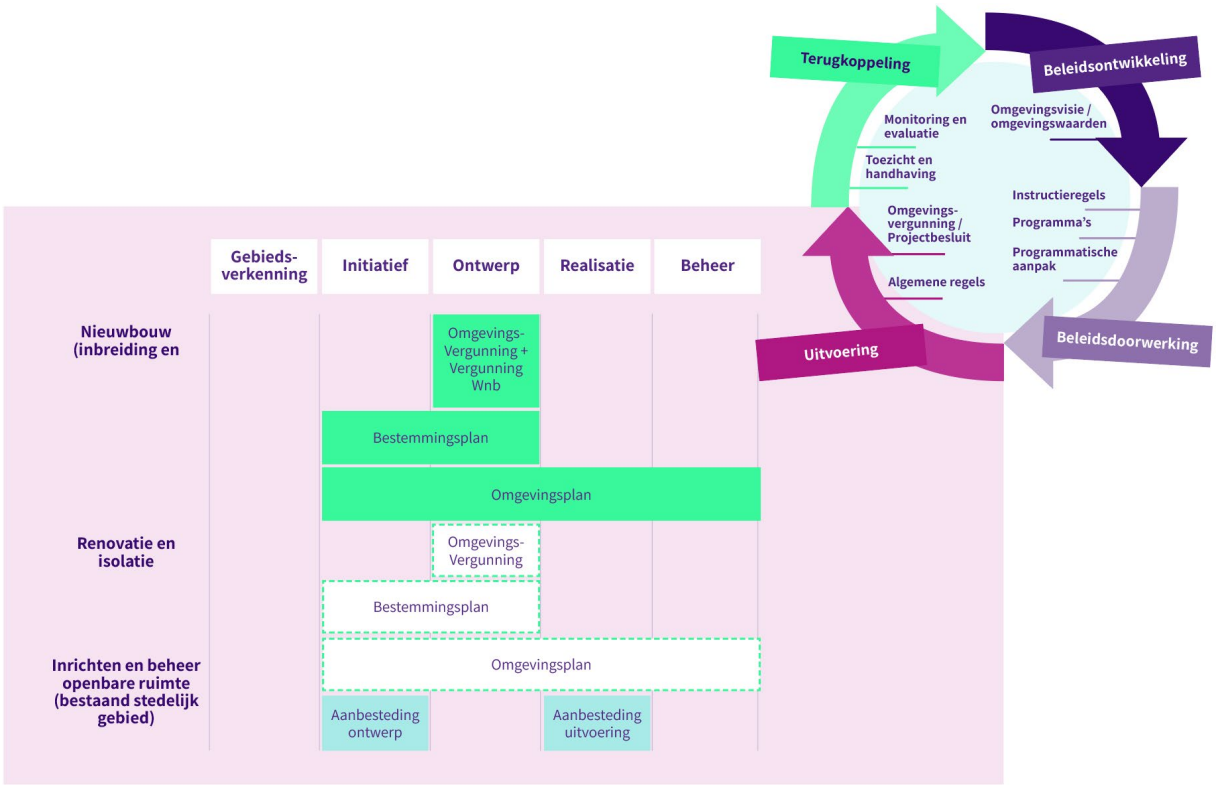
Bouwprojecten en gebiedsontwikkelingen kennen verschillende planfasen. Elke fase kent verschillende aanhakingspunten en besluiten, waarin natuurinclusiviteit een rol kan spelen. Naast de omgevingsvergunning, het bestemmingsplan en het aanstaande omgevingsplan kan ook een

[1] https://www.ipbes.net/global-assessment. Samenvatting voor beleidsmakers: https://www.ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_en.pdf.

programma van eisen voor de verschillende projectfasen een belangrijke rol spelen bij de uitbesteding van ontwerp, inrichting en beheer.
Het gaat echter niet alleen om deze projectfase, ook de bredere context van beleidsontwikkeling en –doorwerking is belangrijk bij natuurinclusief bouwen. Zonder ambities, beleid en uitvoeringsgerichte programma's komt natuurinclusief bouwen in projecten maar moeizaam van de grond.

In de huidige praktijk is de toepasbare kennis over de invulling van decentrale regelgeving, vergunningsvoorschriften en een programma van eisen beperkt aanwezig. Tegelijkertijd is het ontbreken van specifieke eisen ten aanzien van natuurinclusief bouwen ook het gevolg van een economische afweging (zie paragraaf 4.2).

Onderstaand figuur illustreert de projectfasering van bouwprojecten en gebiedsontwikkelingen als onderdeel van de beleidscyclus.



Figuur 2.1. Projectfasering in de beleidscyclus

2.3 Waarom is biodiversiteit in de stad van belang?

Waarom in steden?
Zowel biodiversiteit als de mens zijn gebaat bij een gebied rijk aan resources (water, voedsel, grondstoffen). Steden zijn daarom vaak gelegen op voormalige hotspots voor biodiversiteit, bijvoorbeeld in rivierdelta's of vruchtbare gebieden. Door natuurinclusieve steden te ontwikkelen kunnen mens en biodiversiteit samen profiteren van de resources. Steden hebben dat potentieel, omdat het gaat om een gevarieerd landschap met tal van verschillende biotopen. Dit zorgt ervoor dat in gunstige omstandigheden de soortenrijkdom hier hoog kan zijn, vooral vergeleken met omringend intensief agrarisch gebied. Voor een natuurinclusieve stedelijke ontwikkeling is het daarom van belang die gunstige voorwaarden voor biodiversiteit mee te nemen in de ontwikkeling van de stad, zowel bij uitbreiding als bij inbreiding van de stad.

Waarom nu?
In Nederland zet de verstedelijking en de intensivering van het stedelijk landgebruik door. In het Woonakkoord is besloten dat in Nederland tot 2030 nog 1 miljoen extra huizen gebouwd moeten worden. Naar schatting zullen 300.000 daarvan door middel van 'inbreiding' in bestaand stedelijk gebied gerealiseerd worden. De overige 700.000 woningen zullen in 'uitleggebieden' worden gerealiseerd. De gebouwde omgeving neemt dus in absoluut oppervlak en relatief belang voor mens en biodiversiteit toe, en daarmee ook het belang om stadsnatuur als onderdeel van de nationale natuurbescherming te beschouwen. De grote nieuwbouwopgave vergroot dus de urgentie, maar dat betekent niet dat 'natuurinclusiviteit' alleen van belang is voor nieuwbouw. Per jaar wordt ca. 1% aan de woningvoorraad toegevoegd. Van de woningvoorraad in 2050 staat 75 tot 80% er nu al. Ook voor deze gebieden is natuurinclusiviteit en biodiversiteit van groot belang. Nu is ca. 10% van Nederland bebouwd gebied (CBS), en zo'n 4000 soorten (10% van alle NL soorten) geheel of in belangrijke mate afhankelijk van de beschikbaarheid van habitats in steden. Een nog veel groter deel van de soorten komt ook in steden voor. Als gevolg van de noodzaak om in het kader van de energietransitie op grote schaal huizen te isoleren en van zonnepanelen te voorzien, staan echter ook de verblijfplaatsen van 'gebouwgebonden diersoorten' sterk onder druk.

Natuur in de stad is niet alleen belangrijk voor de biodiversiteit, ook absoluut essentieel voor de leefbaarheid en klimaatadaptatie van steden. Met de zeer omvangrijke woningbouwopgave en andere transities als mobiliteit, energie en circulair ontstaat grote druk op de leefbaarheid van zowel nieuw als bestaand stedelijk gebied. Investeren in natuurinclusieve stedenbouw zorgt dat de bouw en andere transities niet ten koste gaan van de leefbaarheid en dat de woningen aantrekkelijk blijven voor toekomstige bewoners. Daarnaast heeft natuurinclusief bouwen een veelheid van andere positieve effecten, o.a. op gezondheid, sociale cohesie, geluidsisolatie, vermindering van luchtvervuiling, verbetering van waterbergingscapaciteit, bestuiven van gewassen, beperken van plaaginsecten, vastgoedwaardestijging.

Waarom vanuit natuurbehoud?
De natuurinclusieve gebouwde omgeving is van belang vanwege de enorme achteruitgang in de biodiversiteit. Natuurinclusief bouwen levert een bijdrage aan de instandhouding van bedreigde en (nog)

algemene soorten en zorgt voor beleving van natuur in de directe woonomgeving van de mens met een verminderde vervreemding van de stedeling van de natuur tot gevolg. Natuurinclusief bouwen draagt bij aan bewustwording en vergroot het draagvlak voor zowel natuurbehoud in brede zin als het implementeren van nature-based-solutions in de stad bij burgers, wooncorporaties en bedrijven.

Waar gaan we voor?
Een gezond functionerend stedelijk ecosysteem zorgt voor meer biodiversiteit en een prettig leefklimaat. Natuur maakt mensen gezonder, zowel fysiek als mentaal en bevordert de sociale contacten. Zo zorgen we voor een gezonde, toekomstbestendige leefomgeving voor mens en natuur.

3 Taken en instrumentarium

3.1 Inleiding

In het eerst hoofdstuk is voor ‘natuurinclusief bouwen’ onderscheid gemaakt in drie categorieën: renovatie en verbouw, (grootschalige) nieuwbouw en herinrichting en beheer van openbaar gebied. Dat onderscheid is van belang, omdat elke categorie zijn eigen 'stakeholderveld’ kent, maar ook zijn eigen problematiek. Zo is bij bouwen in bestaand gebied per definitie sprake van een kleinere 'programmeervrijheid', omdat vanuit de bestaande omgeving sprake is van veel meer randvoorwaarden en restricties. Maar ook de ‘ecologische uitgangssituatie’ verschilt per categorie, evenals de ruimte (letterlijk en figuurlijk) om daar iets mee te doen in locatiekeuze en programmering. Vergroening zal in bestaand stedelijk gebied voor een groot deel moeten plaatsvinden op privéterrein (bijv. tuinen, eigen parkeerplaatsen) en op of aan bestaand vastgoed (bijv. groene daken en gevels). Herinrichting en beheer van openbaar gebied is nog een ander vraagstuk. Hier is de overheid eigenaar en dus in principe in staat sterk te sturen, maar is weer sprake van een veelvoud aan ruimtelijke claims vanuit zowel beleid als vanuit de gebruikers van die ruimte. Claims die veelal gepaard gaan met botsende belangen.

Dit hoofdstuk bevat een schets van de wettelijke taken die overheden hebben in relatie tot natuur. Bij de vervulling van die taken kunnen overheden verschillende rollen pakken; ook deze worden kort geschetst. Daarna volgt een beschrijving van het instrumentarium dat overheden ter beschikking staat om natuurinclusief bouwen te bevorderen of af te dwingen, zowel juridisch (publiekrechtelijk en privaatrechtelijk) als niet-juridisch. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de jurisprudentie over het toepassen van het publiekrechtelijke instrumentarium in relatie tot natuurinclusief bouwen.

De geschetste taken en instrumentarium zijn in principe van toepassing op alle drie voornoemde ‘categorieën’ van natuurinclusief bouwen. De keuze van de *rol* die de overheid wil en kan vervullen en de *effectiviteit* van de inzet van die instrumenten (in termen van 'bijdragen aan natuurinclusiviteit) zal echter per categorie verschillen. Beiden hangen namelijk sterk samen grootte en complexiteit van het stakeholderveld en de uitgangssituatie in termen van eigenaarschap en/of opdrachtgeverschap en het ‘fysieke uitgangspunt’ (in of buiten stedelijk gebied, nieuw- of verbouw, aanleg, herinrichting of beheer).

3.2 Taken en rollen

De bescherming en verbetering van natuur is in Nederland niet bij één overheidslaag belegd. Ieder bestuursorgaan heeft wel bepaalde wettelijke taken die (mede) gericht zijn op het beschermen en verbeteren van soorten of habitats. Dit komt tot uitdrukking in paragraaf 2.4.1 van de Omgevingswet (Toedeling van specifieke taken aan gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk). In het huidige recht is de toedeling van taken in de fysieke leefomgeving nog verspreid over verschillende wettelijke stelsels. In de Omgevingswet zijn de taken geconcentreerd in een paragraaf, zodat een helder overzicht ontstaat. De taken die in die paragraaf staan, zijn echter niet nieuw; uitgangspunt van de Omgevingswet is dat de bestaande verdeling van taken en bevoegdheden in stand blijft.[2]

[2] Kamerstukken II 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 49 (MvT Omgevingswet).

Het Rijk is verantwoordelijk voor de correcte implementatie van de Europese richtlijnen op natuurgebied, met name de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Bij implementatiegebreken wordt immers de lidstaat aangesproken. Binnen het Rijk hebben enkele ministers specifieke taken die relevant zijn voor dit onderzoek. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft de volgende taken:

1. het zorg dragen voor het nemen van maatregelen voor bijzondere nationale natuurgebieden;
2. het voor zover mogelijk opstellen van een kwantificering van de instandhoudingsdoelstellingen voor de in Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden te beschermen habitats en soorten; en
3. het opstellen van rode lijsten die inzicht geven in met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende dier- en plantensoorten die van nature in Nederland voorkomen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor het beheer van de rijkswateren. Tot dat beheer behoort ook het zorgen voor bescherming en verbetering van de ecologische toestand van die rijkswateren. Tevens is die minister verantwoordelijk voor het nemen van de maatregelen voor Natura 2000-gebieden die in de rijkswateren liggen. De minister is ook verantwoordelijk voor het beheer van de rijkswegen en de hoofdspoorwegen. Het beheren van de bermen van die wegen en spoorwegen kan een positieve of negatieve invloed hebben op de soorten die daarin voorkomen.

De provincie vervult misschien wel de belangrijkste taken in het natuurbeheer. De provincie draagt zorg voor (art. 2.18 lid 1 onder g Ow):

1. het behoud of herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen;
2. het zorg dragen voor het nemen van maatregelen:
   - voor Natura 2000-gebieden, in overeenstemming met de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn (met uitzondering van enkele Natura 2000-gebieden die in beheer zijn bij een minister);
   - voor bijzondere nationale natuurgebieden, die nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden gebieden; en
3. de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten.

In art. 3.19 het Besluit kwaliteit leefomgeving is deze taak nader gespecificeerd: de provincies moeten maatregelen nemen voor onder andere de bescherming, de instandhouding of het herstel van biotopen en leefgebieden in voldoende gevarieerdheid voor alle in Nederland van nature in het wild levende vogelsoorten en het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de van nature in Nederland in het wild voorkomende soorten dieren en planten die onder de habitatrichtlijn vallen. De provincie is dus verplicht om actieve maatregelen te treffen om beschermde of bedreigde soorten en hun leefgebieden in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Daarbij moeten de provincies de maatregelen op elkaar afstemmen, zodat de doelstellingen voor heel Nederland kunnen worden gerealiseerd.
Gegeven de specifieke taak van de provincies op het vlak van natuur, richt het Rijk zich (met o.a. instructieregels) primair tot de provincies en zorgen de provincies in het kader van hun rol als

gebiedsregisseur zo nodig voor de doorwerking van het beleid naar de gemeenten, waterschappen en andere partijen.
Daarnaast zijn de provincies het bevoegd gezag voor de vergunningverlening voor activiteiten die gevolgen hebben voor flora en fauna. Provincies hebben daarmee een belangrijke rol in het toetsen van initiatieven aan de natuurwetgeving, mede ter implementatie van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.
Net als het Rijk is de provincie ook beheerder van infrastructuur, namelijk de provinciale wegen.

Gemeenten hebben volgens art. 2.16 Ow geen specifieke taken in het natuurbeheer. Gemeenten zijn in veel gevallen wel de integrale beheerder van de fysieke leefomgeving, waaronder gemeentelijke wegen en het overgrote deel van de openbare ruimte. De gemeente is de decentrale bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat en is, gelet op het subsidiariteitsbeginsel, primair verantwoordelijk voor besluitvorming over veel onderwerpen die raken aan natuurinclusiviteit. Zo zorgt de gemeente voor een goede ruimtelijke ordening (in het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht: een evenwichtige toedeling van functies aan locaties) en is de gemeente bevoegd gezag voor de omgevingsvergunningen voor onder meer bouwen en afwijken van het bestemmingsplan of omgevingsplan. Ook zijn de gemeenten belangrijke spelers in de woningbouwopgave, de energietransitie en klimaatadaptatie. Bij de uitvoering van die taken zorgen gemeenten ook voor het beschermen van soorten die in het wild voorkomen. Natuur is een van de belangen die gemeenten meewegen bij de invulling van hun taken.

Het waterschap is belast met het beheer van regionale wateren (die zowel oppervlaktewaterlichamen als grondwaterlichamen omvatten). Een van de doelen voor het beheer van watersystemen is het beschermen en verbeteren van de ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen. Het waterschap richt zich dus vooral op de flora en fauna in regionale wateren. Met het peilbeheer heeft het waterschap daarnaast een grote invloed op de habitats voor soorten. En tot slot zijn er enkele waterschappen die ook wegbeheerder zijn.

Los van de formele taken op het gebied van natuurbescherming, staan alle overheden aan de lat voor een aantal grote opgaven in de fysieke leefomgeving: de woningbouwopgave, de energietransitie, klimaatadaptatie en circulariteit. Voor deze opgaven zullen forse ingrepen in de fysieke leefomgeving nodig zijn. Bij het programmeren en uitvoeren van die ingrepen moeten overheden rekening houden met alle belangen die daardoor geraakt worden. Dat vloeit voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook het belang van behoud en versterking van biodiversiteit moet daarom bij die ingrepen worden betrokken. Dat betekent dat de ingrepen niet (onevenredig) ten koste mogen gaan van de biodiversiteit, en dat waar mogelijk de ingrepen worden benut om de biodiversiteit juist te versterken.

Naast overheden hebben ook andere partijen een rol in het beschermen en verbeteren van de natuur. Woningbouwcorporaties beheren een aanzienlijk deel van de woningvoorraad, en hebben daarmee de mogelijkheid om de flora en fauna die zich daarin heeft gehuisvest te beschermen, of nieuwe vestigingsmogelijkheden te creëren. Bouwbedrijven en aannemers werken aan de (her)inrichting van Nederland en kunnen daarbij ook invloed uitoefenen en keuzes maken die gunstig uitpakken voor de natuur. En tot slot heeft iedere burger het in zijn macht om de soorten die rond zijn woning voorkomen te beschermen of te helpen, of in ieder geval niet al te zeer te verstoren.

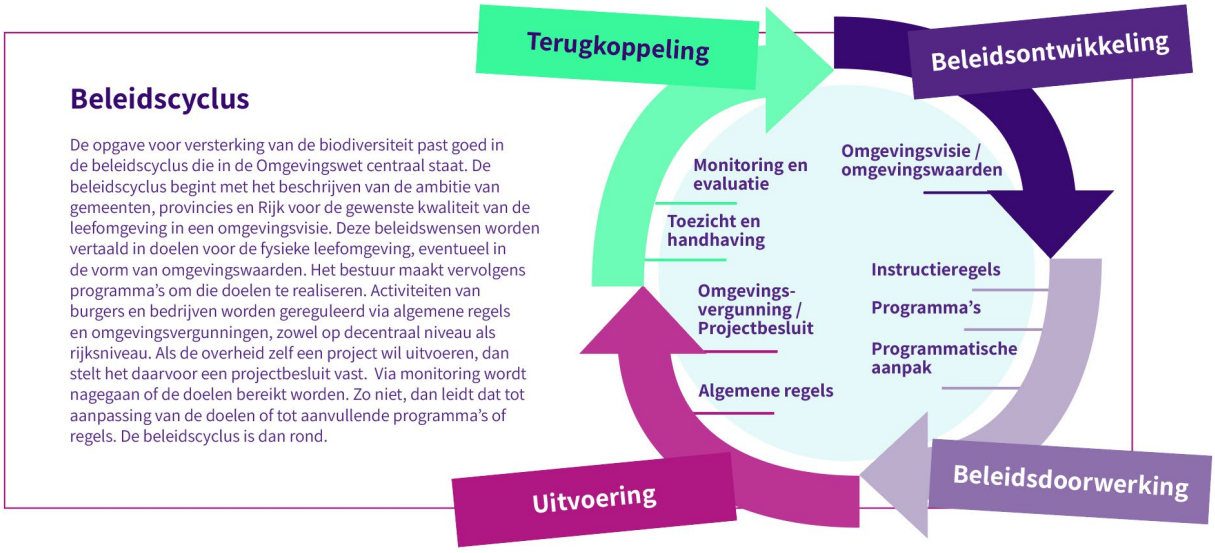
Rollen

Bij de invulling van haar taken verschilt de rol die een overheid pakt. In dit onderzoek en bij de gehouden interviews (hoofdstuk 4) is onderscheid gemaakt tussen vier rollen die de overheid heeft als het gaat om het al dan niet stimuleren van natuurinclusief bouwen:

1. **de overheid als 'bevoegd gezag'**
   de overheid die wetten, verordeningen, plannen en beleid opstelt, vergunningen verleent en handhavend optreedt;
2. **de overheid als opdrachtgever en samenwerkingspartner in het bouwen**
   de overheid die zelf opdracht geeft tot bouwen, slopen, renoveren en beheren, de overheid die zelf bouwlocaties ontwikkelt of participeert in publiek private samenwerkingen, de overheid die haar openbaar gebied, parken en overige groenvoorzieningen ontwerpt en aanlegt;
3. **de overheid als beheerder**
   de overheid die haar eigen gebouwen, openbaar gebied, sport- en recreatievoorzieningen beheert of daar de opdracht toe geeft;
4. **de overheid als verbinder en aanjager**
   de overheid die van haar positie en middelen gebruik maakt om partijen met elkaar te verbinden, kennis te delen en door middel van subsidies natuurinclusief bouwen en beheren stimuleert.

3.3 Instrumentarium

Tijdens de interviews is verkend in welke rollen de overheid op het vlak van natuurinclusief bouwen vooral actief is en waar zij denkt het meeste invloed te kunnen hebben. In deze paragraaf ligt de focus op het juridische publiek- en privaatrechtelijk instrumentarium dat de overheid daarvoor ter beschikking heeft, en worden aan het slot ook de zachtere (niet juridische) instrumenten aangestipt.
Deze paragraaf beschrijft het huidige en toekomstige juridische instrumentarium, dat gebruikt kan worden voor het stimuleren van natuurinclusief bouwen. De focus ligt op instrumenten waarmee de overheid natuurinclusief bouwen door burgers en bedrijven kan afdwingen (dus niet de instrumenten die zelfbindend zijn). Daarbij worden met name de 'preventieve' instrumenten nader toegelicht. In de tabel in bijlage 4 bij dit rapport is een volledig overzicht van de wetgeving opgenomen. Dit omvat ook de meer 'curatieve' instrumenten, geschikt voor handhaven achteraf.



Figuur 3.1 De beleidscyclus van de Omgevingswet

De instrumenten worden in onderstaande volgorde beschreven:

1. instrumenten in het ruimtelijke spoor (bestemmingsplannen en omgevingsplannen, plus de omgevingsvergunningen voor afwijken daarvan);
2. instrumenten in het natuurspoor (de Wet natuurbescherming en 'natuurregels' in het Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit kwaliteit leefomgeving);
3. het aanbestedingsspoor;
4. overige instrumenten (zoals convenanten).

In de tekst wordt zowel ingegaan op de Omgevingswet als het huidige recht. Mogelijke wijzigingen in de regelgeving, als oplossing voor knelpunten bij natuurinclusief bouwen, komen niet in deze paragraaf aan bod maar in hoofdstuk 5.

3.3.1 Instrumenten in het ruimtelijke spoor

Onder de Omgevingswet wordt het bouwen van bouwwerken en het inrichten van gronden met name geregeld via het omgevingsplan van de gemeente. Het Rijk en provincies kunnen via instructieregels in resp. het Besluit kwaliteit leefomgeving en de omgevingsverordening sturen op de inhoud van het omgevingsplan. Het ruimtelijke spoor omvat naar huidig recht de Wet ruimtelijke ordening en de daarop gebaseerde AMvB's, plus de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (de grondslag voor omgevingsvergunningen ter invulling van, of afwijking van, het bestemmingsplan).

3.3.1.1 Regels in het omgevingsplan of bestemmingsplan

Met inwerkingtreding van de Omgevingswet (geplande datum: 1 januari 2022) maakt de gemeente één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' in het omgevingsplan. Dit criterium komt in de plaats van het criterium 'een goede ruimtelijke ordening' dat onder de huidige Wet ruimtelijke ordening leidend is. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is een ruimer begrip en bevat ook aspecten die niet ruimtelijk relevant zijn, zoals uitvoeringsaspecten.

Naar huidig recht stelt elke gemeente bestemmingsplannen vast voor het gebied binnen de gemeentegrenzen. Het bestemmingsplan regelt het gebruik van gronden en bouwwerken binnen een gebied. Het bevat bouwregels en gebruiksregels en stelt bijvoorbeeld beperkingen aan de locaties waar mag worden gebouwd en de hoogte van bouwwerken. De regels uit het bestemmingsplan gelden, net als die in het omgevingsplan, rechtstreeks voor eenieder die gebruik maakt van de grond.
De regels in het bestemmingsplan zijn gesteld met het oog op *een goede ruimtelijke ordening*. Om tot een goede ruimtelijke ordening te komen, maakt de gemeente een afweging van alle ruimtelijke belangen. Natuur is één van die belangen en kan via regels in het bestemmingsplan worden beschermd of verbeterd.

3.3.1.2 Vergunningplichten gerelateerd aan het omgevingsplan of bestemmingsplan

De gemeente kan in het omgevingsplan een vergunningplicht opnemen voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Deze vergunning wordt de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit genoemd (art. 5.1 lid 1 Ow in samenhang met de definitie in de bijlage bij de Ow). Die vergunningplicht kan betrekking hebben op activiteiten die relevant zijn voor het behoud en de versterking van de biodiversiteit: denk aan bouwen, verharding aanleggen, graven, ophogen, etc. Het toetsingskader voor de omgevingsvergunning (de beoordelingsregel) voor de omgevingsplanactiviteit wordt bij deze binnenplanse vergunningplichten opgenomen in het omgevingsplan zelf. Daarnaast is er een buitenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit: een initiatiefnemer kan een aanvraag indienen om van iedere regel in het omgevingsplan af te wijken. Dat betreft ook de beoordelingsregel voor de binnenplanse omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit (OPA). Een aanvraag voor een binnenplanse OPA-vergunning die niet past binnen de beoordelingsregel wordt dus niet direct geweigerd, maar wordt omgezet in een aanvraag voor een buitenplanse OPA-vergunning. Het toetsingskader voor de buitenplanse OPA-vergunning is een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
De OPA-vergunning moet worden onderscheiden van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Die laatste wordt wel aangeduid als de technische bouwactiviteit: het toetsingskader voor deze vergunning omvat alleen de check of het bouwwerk voldoet aan de technische bouweisen van het Besluit bouwwerken leefomgeving (en dus niet de ruimtelijke eisen die uit het omgevingsplan voortvloeien).

In het huidige recht staan de gemeente drie vergunningen ter beschikking: de omgevingsvergunning voor bouwen (art. 2.1 lid 1 onder a Wabo), de omgevingsvergunning voor aanlegactiviteiten (onder b) en de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan (onder c).
Het bestemmingsplan kan een omgevingsvergunningplicht voor aanlegactiviteiten (formeel: het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden) bevatten. Deze vergunning geldt alleen voor nieuw aan te leggen situaties. Bijvoorbeeld een verbod om zonder vergunning verharding aan te leggen of te graven. Voorwaarde voor het opnemen van deze vergunningplicht is, dat de vergunningplicht nodig moet zijn om te voorkomen dat gronden minder geschikt worden voor de verwezenlijking van bestemming van die gronden, of om een verwezenlijkte bestemming te handhaven en te beschermen. Het toetsingskader voor verlening van deze vergunning wordt opgenomen in het bestemmingsplan zelf.

Aan de omgevingsvergunning voor aanlegactiviteiten kunnen voorwaarden worden verbonden, mits deze zijn gerelateerd aan een belang in het toetsingskader. Als natuurbelangen deel uitmaken van het toetsingskader, kan een vergunningvoorschrift worden gesteld zoals: per 5 m2 aan te leggen verharding wordt een boom aangeplant en in stand gehouden.

Een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt alleen verleend als de bouwactiviteit in overeenstemming is met het bestemmingsplan. Als er strijd is met de bouw- of gebruiksregels van het bestemmingsplan, wordt de aanvraag om omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit ook beschouwd als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan (zie artikel 2.10, tweede lid, Wabo). Een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan kan op drie gronden worden verleend, zie artikel 2.12 van de Wabo:

1. Het bestemmingsplan maakt het mogelijk om voor de activiteit een omgevingsvergunning te verlenen (ook wel binnenplanse afwijking genoemd). De mogelijkheden voor afwijken van de regels in het bestemmingsplan zijn hierbij in het plan zelf opgenomen. Het bestemmingsplan bevat ook de toetsgronden voor het verlenen of weigeren van die vergunning. Bijvoorbeeld: Er kan worden afgeweken van de voorwaardelijke verplichting om een groen dak aan te leggen, als de initiatiefnemer aantoont dat hij natuurinclusieve maatregelen met een gelijkwaardig effect zal realiseren.
2. In bijlage II van het Bor, artikel 4, staan activiteiten opgesomd waarvoor een verkorte procedure geldt (van in principe 8 weken). Dit is een vorm van een buitenplanse omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan (de zogeheten kruimellijst).
3. De derde mogelijkheid is dat de activiteiten niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening en de initiatiefnemer een goede ruimtelijke onderbouwing aanlevert (eveneens een buitenplanse afwijking). Deze afwijking vergt meer werk, want de initiatiefnemer (en gemeente) moeten motiveren waarom voor dit geval kan worden afgeweken van de regels. Alle relevante aspecten, ook natuur en biodiversiteit, moeten in de onderbouwing aan bod komen. Voor deze mogelijkheid geldt de lange procedure (6 maanden).

3.3.1.3 Rol van andere overheden dan de gemeente in het ruimtelijke spoor

Uit artikel 2.2 Omgevingswet vloeit voort dat bestuursorganen rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden en zo nodig met de andere bestuursorganen afstemmen. De gemeente zal dus, iedere keer dat het omgevingsplan wordt gewijzigd, rekening moeten houden met de taken en bevoegdheden van onder andere de provincie en het waterschap, en zo nodig met hen afstemmen. De hoofdlijn in het nieuwe stelsel is daarom dat er geen specifieke afstembepalingen tussen overheden meer terugkomen. De huidige watertoets (die vooral als afstembepaling is geformuleerd) komt in het nieuwe stelsel terug als inhoudelijke instructieregel om in het omgevingsplan rekening te houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Daarbij moet de gemeente wel de opvattingen van de waterbeheerder betrekken (paragraaf 5.1.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving) – dus impliciet is er toch een soort afstemverplichting. Er is niet voorgeschreven hoe de gemeente de waterbeheerder moet betrekken.

In het huidige recht bestaan meer verplichtingen voor afstemming tussen de gemeente en andere overheden. Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan moet de gemeente overleggen met de betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij

de zorg voor de ruimtelijke ordening (artikel 3.1.1 Besluit ruimtelijke ordening, Bro). Als een bestemmingsplan invloed heeft op natuurdoelen van bijvoorbeeld een Natura 2000-gebied, zal de gemeente dus in ieder geval met de provincie moeten overleggen. En de watertoets (artikel 3.1.6 Bro) verplicht de gemeente om te overleggen met de waterbeheerder en in de toelichting bij het plan aan te geven hoe rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding. Daarbij moet in principe ook aandacht worden besteed aan de gevolgen voor de ecologische toestand van oppervlaktewateren, maar in de praktijk wordt de watertoets soms nog vrij beperkt ingevuld en wordt vooral aandacht besteed aan waterkwantiteit (de versnelde afvoer van neerslag).

Sturing via instructieregels
Onder de Omgevingswet zijn de mogelijkheden voor instructieregels van het Rijk en de provincies over omgevingsplannen ruimer dan in het huidige recht. Instructieregels zijn mogelijk over taken als bedoeld in paragraaf 2.4.1 Ow en over alle regels die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daar vallen dus ook de regels over natuurinclusief bouwen of beheren onder. Het Rijk en de provincies moeten wel motiveren waarom er instructieregels nodig zijn. Dat vloeit voort uit het subsidiariteitsbeginsel van artikel 2.3 Omgevingswet.
Soms draagt het Rijk de provincies op om instructieregels over het omgevingsplan te stellen. Artikel 7.8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat in de omgevingsverordening instructieregels worden gesteld over omgevingsplannen om het natuurnetwerk Nederland te beschermen.

In het huidige recht worden instructieregels richting de gemeente gebaseerd op art. 4.1 en 4.3 Wet ruimtelijke ordening. De provincie kan het onderwerp “natuurinclusief bouwen” ook met instructieregels op het bestemmingsplan behartigen, mits zij kan onderbouwen dat daarmee een provinciaal belang wordt gediend. Gezien de provinciale taken op het gebied van natuur zal dat geen onoverkomelijke drempel zijn.
Provincies zijn op grond van artikel 2.10.4 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening verplicht om regels te stellen in de provinciale ruimtelijke verordening die ervoor zorgen dat een bestemmingsplan geen activiteiten toelaat met significant negatief effect op het natuurnetwerk Nederland.

3.3.1.4 Beperkingen aan regels in het bestemmingsplan
Er zijn in het huidige recht wat beperkingen voor het stellen van regels in het bestemmingsplan. Deze beperkingen worden hieronder achtereenvolgens behandeld, omdat zij doorwerken in de jurisprudentie die is gevormd (paragraaf 3.4).

1. Regels in het bestemmingsplan moeten nodig zijn voor een goede ruimtelijke ordening en zijn beperkt tot aspecten die *ruimtelijk relevant* zijn. Uitvoeringsaspecten (de manier waarop iets wordt gerealiseerd) zijn bijvoorbeeld niet ruimtelijk relevant en kunnen dus niet in het bestemmingsplan worden geregeld.

2. De Wet ruimtelijke ordening gaat uit van toelatingsplanologie. Dat wil zeggen: een bestemmingsplan kan alleen verboden bevatten, geen geboden. Een bestemmingsplan mag dus bijvoorbeeld niet bepalen dat het verplicht is om in een bepaald gebied maatregelen te nemen gericht op natuurversterking.
In de jurisprudentie is hiervoor wel een oplossing gevonden. Het bestemmingsplan mag een gebod bevatten om iets te doen als voorwaarde voor het uitvoeren van een nieuwe activiteit in het gebied, via

het instrument van de “voorwaardelijke verplichting”. Bijvoorbeeld: het oprichten van een bouwwerk is alleen toegestaan als binnen het bouwvlak ook natuurversterkende maatregelen worden getroffen. Een voorwaardelijke verplichting kan zowel in een bouwregel als in een gebruiksregel worden opgenomen. Gebruiksregels zijn over het algemeen te verkiezen, omdat handhaving op overtreding daarvan ook na de bouw kan plaatsvinden, zodat niet alleen de aanleg maar ook de instandhouding van natuurversterkende elementen kan worden afgedwongen. Zie ook de uitkomsten van het jurisprudentie onderzoek in paragraaf 3.4.

3. In bijlage II, artikel 2, van het Besluit omgevingsrecht zijn activiteiten aangewezen waarvoor geen omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan nodig is. Voorbeelden van uitgezonderde activiteiten zijn:

- onderhoud van een bouwwerk, voor zover detaillering, profilering en vormgeving van dat bouwwerk niet wijzigen.
- bouw of uitbreiding van een op de grond staand bijbehorend bouwwerk in het achtererfgebied, op niet meer dan 4 meter van het hoofdgebouw, en niet hoger dan het hoofdgebouw, met een maximum van 5 meter hoog en op 0,3 meter boven de bovenkant van de scheidingsconstructie met de tweede bouwlaag van het hoofdgebouw.
- bijbehorende bouwwerken in het achtererfgebied zijn in afwijking van de bouwregels van het bestemmingsplan toegestaan, tot een maximum van 50 % van het bebouwingsgebied.[3]

Deze uitzonderingen zijn een belangrijke beperking voor regels in het bestemmingsplan over natuurinclusief bouwen. Eventuele eisen aan natuurinclusief bouwen in het bestemmingsplan gelden voor deze vormen van bouwen niet.

4. De regels van het Bouwbesluit zijn uitputtend. Gemeenten kunnen geen technische bouwregels stellen in het bestemmingsplan of de bouwverordening die afwijken van het Bouwbesluit, of de regels van het Bouwbesluit aanvullen. In de regels van het Bouwbesluit wordt her en der wel rekening gehouden met de effecten op soorten. Zo bepaalt art. 3.69 lid 1 Bouwbesluit dat een uitwendige scheidingsconstructie geen openingen heeft die breder zijn dan 0,01 meter. In het tweede lid is daarop een uitzondering gemaakt voor nesten of vaste rust- of verblijfplaatsen voor bij of krachtens hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming beschermde diersoorten. Het Bouwbesluit biedt dus wel de mogelijkheid, maar niet de verplichting om openingen te maken voor rust- of verblijfsplaatsen die breder zijn dan 0,01 meter. De gemeente kan bouwers daartoe ook niet verplichten, want het onderwerp is uitputtend geregeld in het Bouwbesluit. De verplichting om dergelijke openingen te maken kan wel voortvloeien uit toepassing van de natuurregelgeving (zie paragraaf 3.3.2).

5. Het verplichte overgangsrecht van een bestemmingsplan beperkt de mogelijkheden van gemeenten om bestaande situaties aan te passen. Het verplichte gebruiksovergangsrecht is opgenomen in artikel 3.2.2 van het Besluit ruimtelijke ordening. Gebruik dat (al) plaatsvond op het moment van inwerkingtreding van het bestemmingsplan, en hiermee in strijd is, mag volgens dit overgangsrecht worden voortgezet. Pas als het gebruik verandert, moet aan de gebruiksregel worden voldaan. Ook voor

[3] Op een perceel tot 100 m2.

de bouwregels bestaat verplicht overgangsrecht. Bouwwerken die bij inwerkingtreding van een bestemmingsplan al bestaan of in aanbouw zijn, mogen gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd, mits de afwijking van de bouwregels naar aard en omvang niet toeneemt. Datzelfde geldt voor herbouw na het volledig teniet gaan ten gevolge van een calamiteit. Per saldo gelden bestemmingsplanregels dus niet voor bestaande situaties.

Onder de Omgevingswet wordt een aantal van deze beperkingen weggenomen. De eerste twee beperkingen die in het huidige recht gelden voor bestemmingsplannen (toelatingsplanologie, regels over aspecten die ruimtelijk relevant zijn) vallen in het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht weg. Het omgevingsplan mag regels stellen over aspecten die niet ruimtelijke relevant zijn en kan ook actieve verplichtingen bevatten. Het is niet meer nodig om daarvoor voorwaardelijke verplichtingen te gebruiken.
De derde beperking wordt deels opgelost. Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) neemt de lijst van bouwactiviteiten die zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit mogen worden verricht deels over uit bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Over gewoon onderhoud waarbij de detaillering, profilering en vormgeving van het bouwwerk niet wijzigen kunnen daarom nog steeds geen regels in het omgevingsplan worden opgenomen. Gemeenten krijgen echter wel de ruimte om regels te stellen over bijbehorende bouwwerken in het achtererfgebied. Zie voor de lijst artikel 2.15f van het Bbl.[4]
De vierde beperking blijft bestaan. Het Besluit bouwwerken leefomgeving is, net als het Bouwbesluit, uitputtend. De beperking aan decentrale regels over de constructie van bouwwerken blijft dus ook met betrekking tot het omgevingsplan bestaan. Er is alleen ruimte voor gebiedsgericht maatwerk op een specifiek aantal onderwerpen, zoals strengere energiezuinigheidseisen of strengere milieuprestatie-eisen aan de toe te passen bouwmaterialen. De mogelijkheid om specifiek voor beschermde soorten openingen breder dan 1 cm te maken, blijft behouden maar kan niet met maatwerkregels worden ingevuld.[5]
De laatste beperking, het verplichte overgangsrecht, vervalt. In het Besluit kwaliteit leefomgeving is geen standaard overgangsrecht voor omgevingsplannen voorgeschreven. Gemeenten mogen voortaan zelf kiezen welk overgangsrecht zij in de gegeven omstandigheden passend vinden. Vanzelfsprekend zal wel rekening moeten worden gehouden met bestaande rechten, en kan er in bepaalde gevallen sprake zijn van een plicht tot schadevergoeding (voor in verhouding onevenredig hoge schade boven het normale maatschappelijke risico).

3.3.2 Instrumenten in het natuurspoor

De regels over natuurbescherming zijn in het huidige recht en het toekomstige recht opgebouwd langs twee sporen: de bescherming van gebieden en de bescherming van soorten. Beide beschermingsregimes, dus soortenbescherming en gebiedsbescherming, spelen een rol op het gebied van natuurinclusief bouwen. Er verandert bij inwerkingtreding van de Omgevingswet weinig in de natuurregels, de Wet natuurbescherming is beleidsneutraal omgezet naar de Omgevingswet (en met name het Besluit activiteiten leefomgeving). Wel bieden de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet

[4] Onder meer te raadplegen via https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/tekst-toelichting-omgevingswet-amvb/.
[5] Zie artikel 4.144 lid 2 Bbl.

(zoals programma's) nieuwe mogelijkheden die ook voor natuurinclusief bouwen kunnen worden ingezet.
Belangrijke 'preventieve maatregelen' (gericht op het voorkomen van overtreding van een verbod) zijn gedragscodes, mitigerende maatregelen en uitzonderingen in een provinciale verordening voor ruimtelijke ontwikkelingen. Een ander instrument in het natuurbeschermingsrecht voor het voorschrijven van natuurinclusieve maatregelen zijn de voorschriften bij het verlenen van vergunningen.

3.3.2.1 Stelsel van verboden

De natuurregels bevatten een stelsel van verboden voor activiteiten die effect kunnen hebben op beschermde soorten of gebieden. Deze regels vormen de omzetting van de bepalingen uit de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en de verdragen van Bern en Bonn.
Dit verklaart binnen de **soortenbescherming** ook het onderscheid dat de natuurregels maken tussen verbodsbepalingen met betrekking tot vogels (artikel 3.1 Wnb / art. 11.37 Bal), strikt beschermde soorten (artikel 3.5 Wnb / art. 11.46 Bal) en nationaal beschermde soorten (artikel 3.10 Wnb / art. 11.54 Bal). De strikt beschermde soorten zijn de soorten die zijn aangewezen in bijlage IV van de Habitatrichtlijn, bijlage I van het verdrag van Bonn of bijlage II van het verdrag van Bern. Vogels die van nature in Nederland voorkomen zijn beschermd op grond van de Vogelrichtlijn. Nationaal beschermde soorten zijn te vinden in de bijlage bij de Wet natuurbescherming en bijlage IX, onder A, Bal. Je kunt zeggen dat het beschermingsregime voor nationaal beschermde soorten het minst streng is.

In het algemeen is het plukken, verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van beschermde plantensoorten verboden. Voor de beschermde diersoorten geldt dat het doden, vangen en verstoren van voortplantings- en rustplaatsen van de dieren verboden is. Bij vogels en strikt beschermde soorten is ook het wegnemen, beschadigen of vernielen van eieren of nesten verboden.

Gebiedsbescherming omvat de bescherming van (habitats en soorten in) Natura 2000-gebieden, nationale natuurgebieden, het Natuur Netwerk Nederland (NNN) en eventuele andere natuurlijke zones of groene structuren.
De Wet natuurbescherming en Omgevingswet regelen als eerste het regime voor Natura 2000-gebieden. Er geldt een vergunningplicht voor het realiseren van een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen *kan* hebben voor een Natura 2000-gebied.
Het Natuur Netwerk Nederland (voorheen de Ecologische Hoofdstructuur of EHS) is beschermd via het ruimtelijke spoor. Via rijksinstructieregels (art. 2.10.4 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en art. 7.8 Besluit kwaliteit leefomgeving) is geregeld dat de provincie regels stelt over gemeentelijke bestemmingsplannen en omgevingsplannen met het oog op bescherming van het Natuur Netwerk Nederland (NNN). Ook andere 'groene hoofdstructuren' of 'groene zones' zijn beschermd via het ruimtelijke spoor. Deze gebieden zijn vaak als zodanig aangewezen met het oog op het verwerven van gronden die later aan het NNN kunnen worden toegevoegd om een aaneengesloten gebied te creëren.
Nationale natuurgebieden zijn tot op heden niet juridisch als apart gebied aangewezen. Nationale parken of natuurgebieden maken over het algemeen deel uit van Natura 2000-gebieden. Zo niet, dan kunnen ook deze via het ruimtelijke spoor beschermd worden.

Het toetsingskader voor de vergunningen is beschreven in de Wet natuurbescherming en het Besluit kwaliteit leefomgeving. In het kort zijn dit de criteria van het toetsingskader:

- er zijn geen alternatieven voor het uitvoeren van de activiteit op de voorgestelde manier (zoals een andere locatie),
- de activiteit is nodig vanwege een in de wet genoemd (maatschappelijk) belang, en
- er worden compenserende maatregelen getroffen om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan:
  - de gunstige staat van instandhouding van de soort; of
  - de algehele samenhang van het natuurgebied.

In het algemeen zullen initiatiefnemers proberen te voorkomen dat zij een vergunning moeten aanvragen, omdat de toets streng is. Hoe ze dit (kunnen) doen, wordt hieronder toegelicht.

3.3.2.2 Relevante uitzonderingen op de verboden uit het natuurbeschermingsrecht

De natuurregels bieden een aantal mogelijkheden om activiteiten zonder vergunning uit te voeren.

Gedragscodes

Er is geen voorafgaande vergunning of toestemming meer nodig, als de initiatiefnemer de werkzaamheden kan uitvoeren op basis van een door LNV goedgekeurde gedragscode. Er is een overzicht van goedgekeurde gedragscodes beschikbaar op de website van het RVO.[6] Handhavers kunnen uitvoerders vragen naar de gedragscode, zij moeten dan kunnen aantonen dat ze inderdaad conform de gedragscode aan het werken zijn. Er was sinds 2018 een gedragscode beschikbaar voor natuurinclusief renoveren voor Nul Op de Meter-woningen, maar deze is recent ongeldig verklaard door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, zie paragraaf 3.4.1.[7] De initiatiefnemer van de gedragscode (Stroomvernelling) is met LNV en RVO in overleg of een aangepaste gedragscode goedgekeurd kan worden.

Provinciale verordening

Provincies kunnen bij verordening onder voorwaarden vrijstelling verlenen van de soortenbeschermingsverboden. Een gebruikelijke vrijstelling in een provinciale verordening is: je mag de in de provinciale verordening aangewezen soorten verstoren in het belang van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting of bestendig beheer of onderhoud.

Programma

Zowel de Wet natuurbescherming als het Besluit activiteiten leefomgeving biedt de mogelijkheid om in een programma vergunningvrije activiteiten aan te wijzen (zie tabel aan het einde van deze paragraaf voor artikelen). Deze vrijstelling geldt alleen voor programma's die zijn gericht op de kwaliteit en bescherming van bepaalde natuurwaarden, in of buiten een Natura 2000-gebied:

- Plannen die zijn gericht op de inrichting, het beheer of het gebruik van een Natura 2000-gebied, oftewel de beheerplannen voor een Natura 2000-gebied. Onder de Omgevingswet is het beheerplan ook een programma.

[6] https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/beschermde-planten-dieren-en-natuur/ruimtelijke-ingrepen/ontheffing-vrijstelling/gedragscodes/overzicht-gedragscodes
[7] ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:853.

- Programma's die zijn gericht op vermindering van de belasting van Natura 2000-gebieden. Zoals het vroegere Programma Aanpak Stikstof (PAS). Programma's gericht op versterking van populaties van soorten of habitats. Zoals een soortenmanagementplan (SMP).[8]

Het bevoegde gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor de Natura 2000- of flora- en fauna activiteit wordt verplicht betrokken bij de invulling van het programma. Dit bevoegde gezag is meestal gedeputeerde staten, soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Het programma kan allerlei soorten maatregelen bevatten: feitelijke beheersmaatregelen, planologische maatregelen, subsidies, verwerving van zaken en algemeen verbindende voorschriften.[9]

Opnemen van vergunningvrije activiteiten in een programma kan alleen als daarbij wordt voldaan aan de voorwaarden uit het Bal (of onder huidig recht: de Wnb). Het Bal bevat ecologische begrenzingen, om te voorkomen dat de kaders uit de Europese richtlijnen worden overschreden, zoals bij het PAS is gebeurd.

De ecologische begrenzingen voor aanwijzing van vergunningvrije gevallen in een programma staan in:
- artikel 11.21 Bal voor Natura 2000-activiteiten
- artikel 11.44 Bal voor flora- en fauna-activiteiten waarbij vergunningvrije gevallen worden aangewezen met effect op soorten die zijn aangewezen onder de vogelrichtlijn
- artikel 11.52 Bal voor flora- en fauna-activiteiten waarbij vergunningvrije gevallen worden aangewezen met effect op soorten die zijn aangewezen onder de habitatrichtlijn
- artikel 11.58 Bal voor flora- en fauna-activiteiten waarbij vergunningvrije gevallen worden aangewezen met effect op andere soorten

Mitigerende maatregelen nemen

Het aanvragen van een vergunning kan ook worden voorkomen door mitigerende maatregelen te nemen. Voorbeelden van mitigerende maatregelen zijn locatiekeuze (vermijden van ecologisch meest kwetsbare locaties), tijdstip waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd of de manier waarop gewerkt wordt.
Binnen het natuurbeschermingsrecht moet altijd eerst onderzoek worden gedaan naar (het voorkomen van) effecten op beschermde soorten en gebieden. Vindt dit niet al plaats doordat een milieueffectrapport moet worden gemaakt op basis van de m.e.r.-richtlijn of Richtlijn strategische milieubeoordeling, dan speelt het wel een rol in (het beoordelen van de noodzaak van) de aanvraag van een vergunning voor Natura 2000 (gebiedsbescherming) of voor flora- en fauna (soortenbescherming). Binnen zo'n 'vooronderzoek' of 'verkennend onderzoek' (binnen de soortenbescherming is de term 'quickscan' ook gebruikelijk) zijn 3 scenario's mogelijk:

1. Er zijn geen (effecten op) beschermde soorten in het gebied.

[8] In de praktijk wordt ook gewerkt met gebiedsontheffingen gekoppeld aan een soortenmanagementplan. Deze kunnen onder de Omgevingswet met een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit of via aanwijzing van vergunningvrije gevallen in een omgevingsverordening vorm worden gegeven, zie NvT Ab natuur, p. 175.
[9] Nota van toelichting ontwerp-aanvullingbesluit natuur Omgevingswet, voorhangversie, 6-9-2019. Artikelsgewijze toelichting bij artikel 11.18, 11.50 en 11.56 Bal.

2. Er zijn wel wat effecten op beschermde soorten in het gebied te verwachten, maar deze effecten zijn niet significant of zijn te mitigeren.
3. Er zijn significante negatieve effecten op beschermde soorten of habitats in het gebied te verwachten.

Kortom: een initiatiefnemer zal vrijwel altijd een beoordeling van (het voorkomen van) effecten op soorten in het gebied moeten maken. Hier ligt een kans voor overheden: zij kunnen kwetsbaarheidskaarten of kansenkaarten voor natuurinclusieve bouw opstellen. Op die manier worden ongeschikte locaties al snel uitgefilterd. Ook soortenmanagementplannen (SMP) kunnen een indicatie geven van de effecten van een bepaalde activiteit op beschermde soorten en zo de onderzoekslasten (met name voor particulieren) verminderen. Een soortenmanagementplan beschrijft drukfactoren en generieke beschermingsmaatregelen, zoals maatregelen gericht op voortplanting, voedsel en veiligheid en het aanpakken van bestaande bedreigingen. Deze factoren moeten in acht worden genomen en gemonitord bij bestaande en toekomstige ontwikkelingen. Op basis van een soortenmanagementplan kan voor het betreffende gebied een generieke vergunning (vaak gebiedsontheffing genoemd) voor verstoren van soorten worden verleend.

De volgende tabel bevat de artikelen van het huidige en toekomstige recht waarnaar in deze paragraaf is verwezen.

Onderwerp	Wet natuurbescherming	(Ongeveer) gelijkluidend artikel in stelsel Ow
Verbod op grond van soortenbescherming	3.1, 3.5, 3.10	5.1 lid 2 onder g Omgevingswet en 11.37, 11.46 en 11.54 Besluit activiteiten leefomgeving
Gedragscodes	3.31	11.45 (vogels), 11.53 (habitatrichtlijn, Bern en Bonn soorten), 11.59 (andere nationaal beschermde soorten), 11.130 lid 1 onder d (houtopstanden) Besluit activiteiten leefomgeving
Verbod handelingen bij Natura 2000-gebieden op grond van gebiedsbescherming	2.7 lid 2	5.1 lid 1 onder e Omgevingswet
Natuur Netwerk Nederland	Niet in Wet natuurbescherming, maar in 2.10.4 Barro	7.8 Besluit kwaliteit leefomgeving
Grondslag vrijstellingen in provinciale omgevingsverordeningen	3.3 lid 2, 3.8 lid 2 en 3.10 lid 2	11.42 (vogels), 11.50 (habitatrichtlijn, Bern en Bonn soorten), 11.56 (andere nationaal

		beschermde soorten) Besluit activiteiten leefomgeving
Grondslag vrijstellingen in programma	2.9 lid 1 Wnb (Natura 2000), 3.3 lid 7 onder b Wnb (vogels), 3.8 lid 7 onder b (habitatrichtlijn, Bern en Bonn soorten), 3.10 lid 2 Wnb.	11.18 (Natura 2000-activiteiten) 11.41 (vogels), 11.49 (habitatrichtlijn, Bern en Bonn soorten) en 11.55 (andere nationaal beschermde soorten).
Toetsingskader soortenbescherming	3.3 lid 4, 3.8 lid 5, 3.10 lid 2 en 2.8 lid 4	Paragraaf 8.6.2 Besluit kwaliteit leefomgeving

Tabel 3.1. Overzicht instrumenten Wet natuurbescherming en Omgevingswet

3.3.3 Aanbestedingsspoor

Op opdrachten voor (her)ontwikkeling vanuit de overheid is het aanbestedingsrecht van toepassing: de Aanbestedingswet 2012 en het daarop gebaseerde Aanbestedingsbesluit. Via het aanbestedingsrecht wordt geregeld dat aanbesteding van overheidsopdrachten transparant, objectief en proportioneel plaatsvindt. Binnen de kaders van de Aanbestedingswet kunnen aanbestedingsvormen worden gebruikt waarmee marktpartijen worden gestimuleerd om met innovatieve oplossingen te komen. Denk aan marktconsultatie, prijsvraag of concurrentiegerichte dialoog.

Bij aanbesteding van werken, diensten of leveringen boven het Europese drempelbedrag, is Europese aanbesteding verplicht. Het Europese drempelbedrag voor werken staat sinds 1 januari 2020 op € 5.350.000,- excl. BTW.[10] Voor Europese aanbestedingen geldt dat de overheidsorganisatie de opdracht moet gunnen op basis van de *economisch meest voordelige inschrijving met de beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV).* De opdrachtgever beoordeelt de inschrijving dus niet alleen op laagste prijs, maar ook op andere criteria. De minimumkwaliteit wordt door de overheidsorganisatie vastgelegd in harde minimumeisen. Daarbovenop gelden BPKV-criteria. Deze bevatten aanvullende kwaliteitscriteria of prestatiewensen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid of natuurinclusiviteit van het ontwerp. Bij de criteria wordt aangegeven welk relatief gewicht aan een bepaald criterium wordt toegekend. De opdracht wordt gegund aan de partij die het hoogst scoort op basis van een gewogen score op de verschillende criteria.[11]
De gemeente Den Haag heeft bijvoorbeeld een puntensysteem ontwikkeld waarmee natuurinclusieve maatregelen in projecten kunnen worden gewaardeerd.[12]

Voor opdrachten waarvan de geschatte waarde minder bedraagt dan de drempelwaarden, geldt geen verplichting om Europees aan te besteden. Op deze opdrachten zijn de algemene beginselen en uitgangspunten van hoofdstuk 1.2 van de Aanbestedingswet 2012 van toepassing. Via het inkoopbeleid

[10] Zie https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/drempelbedragen-europees-aanbesteden voor de drempelbedragen (ook voor leveringen en diensten).
[11] https://www.pianoo.nl/nl/themas/beste-prijs-kwaliteitverhouding-bpkv.
[12] https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/natuur-en-milieu/groen-en-bomen/natuurinclusief-bouwen.htm

geeft een organisatie nader invulling aan de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht. In het inkoopbeleid staat bijvoorbeeld wanneer de organisatie onderhands mag aanbesteden. Het inkoopbeleid is ook de plek om doelstellingen op het gebied van natuurinclusief bouwen in op te nemen. NB: Het inkoopbeleid geldt zowel voor opdrachten onder de drempelwaarde als, aanvullend op de aanbestedingsregels, voor Europese aanbestedingen.
Niet alleen in de aanbesteding voor werken, maar ook in de aanbesteding voor groenbeheer (een dienst) kan gewicht worden toegekend aan natuurinclusiviteit. Overheden kunnen in de aanbesteding bijvoorbeeld een hoge waardering toekennen aan:

- groenbeheerders met specifieke expertise op het gebied van biodiversiteit; en
- groenbeheerders die aangeven minimaal gebruik te maken van verstorende machines.

Een aankondiging van de aanbesteding wordt op Tenderned gepubliceerd. Bij een onjuiste of oneerlijke procedure hebben de partijen die de aanbesteding niet hebben gewonnen de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Commissie van Aanbestedingsexperts. Ook kunnen zij naar de rechter gaan. In het uiterste geval leidt dit tot ontbinding van de overeenkomst met de winnende partij of een plicht tot het betalen van schadevergoeding door de aanbestedende overheidsorganisatie.

3.3.4 Overige instrumenten

3.3.4.1 Exploitatieregels over bouw- en woonrijp maken van gronden

Exploitatieplannen en (vrijwillige) exploitatieovereenkomsten spelen een belangrijke rol in het bouw- en woonrijp maken van gronden voor gebiedsontwikkeling. Meestal wordt op vrijwillige basis een anterieure exploitatieovereenkomst gesloten, maar als partijen er niet uit komen, zijn exploitatieregels het instrument voor het verhalen van kosten op de exploitant (het exploitatieplan van artikel 6.12, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening). Een exploitatieplan is ook mogelijk bij anterieure overeenkomsten, als extra slot op de deur. Artikel 6.13 van de Wro bepaalt dat het exploitatieplan eisen bevat over werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied. Gemeenten kunnen daarmee in het exploitatieplan bijvoorbeeld eisen stellen aan de aanleg van groen (kwantitatief en kwalitatief) of de aanleg van oppervlaktewater. Deze eisen kunnen ook in de exploitatieovereenkomst worden opgenomen. Onder de Omgevingswet worden regels over kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling in het omgevingsplan zelf opgenomen (dus niet in een apart exploitatieplan). De inhoudelijke eisen aan bouw- en woonrijp maken hebben geen aparte grondslag meer, deze regels kunnen op basis van de generieke grondslag voor algemene regels of vergunningvoorschriften van hoofdstuk 4 en 5 van de Omgevingswet worden gesteld.[13]

3.3.4.2 Afspraken over natuurinclusief bouwen in een akkoord of convenant

Een afspraak of convenant zet het onderwerp natuurinclusief bouwen op de kaart. Een convenant tussen bouwbedrijven, overheden en andere betrokken partijen kan ervoor zorgen dat natuur nu echt wordt meegenomen als volwaardig belang, in plaats van als sluitstuk of helemaal niet.

[13] Kamerstukken II 2018–2019, 35133, nr. 3, p. 184.

Partijen bij het akkoord committeren zich aan het uitvoeren van het akkoord. Een akkoord heeft geen juridische status en zegt niets over de afdwingbaarheid van de afspraken. Deze krijgen pas een formele status op het moment dat zij worden omgezet naar officieel overheidsbeleid en bindende uitvoeringsmaatregelen.[14]

3.4 Jurisprudentie

3.4.1 Gebruik van gedragscodes voor natuurinclusief bouwen

In paragraaf 3.3.2.2 is aangegeven dat geen individuele ontheffing nodig is voor het verstoren van een soort, als de initiatiefnemer kan werken volgens een goedgekeurde gedragscode. Er zijn gedragscodes voor verschillende soorten werkzaamheden. In 2018 is een gedragscode ontworpen die het mogelijk maakte om renovaties zoals isoleren generiek toe te staan voor woningen met een Nul Op de Meter-keurmerk. Al in 2018 is de (goedkeuring van de) gedragscode bij de rechtbank aangevochten. In ECLI:NL:RBNHO:2018:10381 werden de beroepsgronden tegen de gedragscode door de rechter ongegrond verklaard. Maar in een recente uitspraak, ECLI:NL:RVS:2021:853, van 21 april 2021 heeft de Raad van State aangegeven dat de gedragscode toch niet voldoet aan de Wet natuurbescherming en daarom niet kan worden gebruikt. De werkwijze die is beschreven in de gedragscode voorkomt niet dat het verbod om vleermuizen opzettelijk te doden en te verstoren wordt overtreden. Daarnaast beschikte de minister van LNV, toen de gedragscode werd goedgekeurd, niet over de benodigde informatie om te kunnen beoordelen of werd voldaan aan de eisen om geen afbreuk te doen aan de gunstige staat van instandhouding van de beschermde vleermuizen, de staat van instandhouding van de huismus niet te verslechteren en uit te sluiten dat hiervoor bevredigende alternatieven bestaan.

3.4.2 Voorschriften bij een ontheffing Wet natuurbescherming

Recent heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State verduidelijkt wat het kader is voor het verbinden van voorschriften aan een ontheffing voor het verstoren van soorten op grond van de Wet natuurbescherming.[15] Op grond van artikel 5.3, eerste lid, Wnb kunnen aan een ontheffing voorschriften worden verbonden. Het bevoegd gezag heeft beleidsruimte bij de beantwoording van de vraag of, en op welke wijze, het gebruik zal maken van de bevoegdheid om voorschriften te stellen. De rechter toetst of alle in aanmerking komende belangen zijn meegewogen en of het resultaat van de afweging daarvan door het bestuur niet onredelijk is. Bovendien moet een voorschrift aan een ontheffing voldoende concreet en geobjectiveerd zijn om duidelijkheid te bieden over de te nemen maatregelen. Het bevoegd gezag kan door middel van het stellen van voorschriften mitigerende maatregelen voorschrijven. Het bevoegd gezag zal daarbij moeten motiveren waarom het meent dat deze maatregelen nodig zijn. Bij mitigerende maatregelen die nodig zijn om te voorkomen dat verslechtering van de staat van instandhouding optreedt, kunnen de belangen die zich tegen het treffen van die maatregelen verzetten er niet toe leiden dat de ontheffing zonder die maatregelen wordt verleend. Als het bevoegd gezag het treffen van die maatregelen niet wil voorschrijven, dan moet de ontheffing worden geweigerd. Gaat het om mitigerende maatregelen die verder gaan dan het voorkomen van verslechtering van de staat van

[14] Harm Dotinga, 'Natuurinclusieve energietransitie: een potentiële oplossing voor de klimaatcrisis én de biodiversiteitscrisis?'. (Bijdrage in Vereniging voor Milieurecht, '2030: Het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptie in Nederland, hoofdstuk 14.)
[15] ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:387.

instandhouding (proactieve maatregelen), dan moet het bevoegd gezag duidelijk kunnen maken waarom het belang van die maatregelen opweegt tegen de belangen die zich daartegen verzetten, waaronder de belangen van de aanvrager van de ontheffing.

De conclusie is dat de provincie in een ontheffing verdergaande maatregelen kan voorschrijven dan nodig is om verslechtering van de staat van instandhouding te voorkomen. Er bestaat dus ruimte om via de voorschriften bij de ontheffing een “plus” te realiseren (verbetering van de staat van instandhouding). Bij het opleggen van die voorschriften moet het bevoegd gezag die verdergaande maatregelen wel afwegen tegen de belangen van de aanvrager (waaronder de kosten die voor de extra maatregelen moeten worden gemaakt).

3.4.3 Natuurinclusieve maatregelen in bestemmingsplannen

Er is de nodige jurisprudentie over natuurinclusieve maatregelen in bestemmingsplannen. Deze paragraaf bevat daarvan een overzicht. Over natuurinclusieve maatregelen in (de voorschriften van) vergunningen of ontheffingen op grond van de Wet natuurbescherming zijn geen relevante uitspraken gevonden.

De aanduiding van een project als ‘natuurinclusief’ is op zich geen uitspraak waarop een belanghebbende zich bij de rechter kan beroepen. De rechtbank doet geen uitspraken over wanneer een plan (voldoende) ‘natuurinclusief’ is, zie ECLI:NL:RVS:2014:4630, r.o. 14. Aan een vrijwillige keuze van een initiatiefnemer om natuurinclusief te bouwen zijn sowieso geen rechten te ontlenen voor belanghebbenden, ECLI:NL:RVS:2020:1619, r.o. 10 - 10.2. Pas als de gemeente afspraken maakt en deze borgt, is natuurinclusief bouwen voldoende verzekerd.

Een beproefde manier om natuurinclusieve maatregelen te borgen is:

1. Een privaatrechtelijke overeenkomst met de ontwikkelaar of de grondeigenaar sluiten, uiterlijk op de dag van vaststelling van het plan; en
2. Een voorwaardelijke verplichting opnemen in het plan, die verhindert dat een gebied in gebruik wordt genomen voordat natuurinclusieve maatregelen zijn genomen.

Het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan is niet nodig als het nemen van maatregelen anderszins publiekrechtelijk is verzekerd.

Een aanlegvergunningstelsel (art. 2.1 lid 1 onder b Wabo, vergunningplicht inclusief toetsingscriteria in het bestemmingsplan) kan voldoende waarborg bieden voor behoud van het groene karakter van een gebied. In ECLI:NL:RVS:2020:2796, r.o. 8 en 8.2 zorgde deze vergunningplicht er naar het oordeel van de Afdeling voldoende voor dat niet alle bomen worden gekapt. Zie ook ECLI:NL:RVS:2011:BU3150 ter illustratie dat een aanlegvergunningenstelsel doorgaans goed volstaat.

Maar wat betreft het in rechte afdwingbaar maken van de afspraken tussen de gemeente en de ontwikkelaar over de herplant van de bomen, volstond verwijzing in de voorschriften bij de omgevingsvergunning kappen naar bijvoorbeeld een beplantingsplan en beeldkwaliteitsplan niet. Zeker als in de bestemmingsplanregels geen verwijzing naar deze documenten is opgenomen. Zie ECLI:NL:RVS:2020:2797 r.o. 13.2 en 13.3. In die casus had de gemeente een voorwaardelijke verplichting

in de planregels moeten opnemen, bijvoorbeeld dat het gebruik van de gronden overeenkomstig de woonbestemming alleen dan planologisch is toegestaan als overeenkomstig een beplantingsplan beplantingen worden aangebracht en in stand gehouden. Een voorbeeld van een juiste borging van maatregelen met verwijzing naar een beplantingsplan is te vinden in r.o. 9.2 van ECLI:NL:RVS:2020:847.

In rechtszaken tegen bestemmingsplannen wordt vaak aangedragen dat de bescherming van flora en fauna aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staat. In haar uitspraken is een standaardoverweging van de Afdeling:
'De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb (Wet natuurbescherming) nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid heeft moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat (zie bijvoorbeeld r.o. 13.4 van ECLI:NL:RVS:2019:1740).

In de procedure van vaststelling van een (wijziging van het) bestemmingsplan is meestal een natuurtoets uitgevoerd. Zo'n ecologisch onderzoek volstaat meestal om te kunnen beoordelen of de regels voor soortenbescherming van de Wet natuurbescherming aan de uitvoering van het plan in de weg staan. Zie ECLI:NL:RVS:2020:135, r.o. 9.1 – 9.5.

In een uitspraak over het plan "Wereld van de Efteling 2030" moest nog een ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) worden verleend. Gezien het strikte toetsingskader van de Wnb gaat de Afdeling ervan uit dat maatregelen voor uilen in die ontheffing publiekrechtelijk verzekerd zullen worden. Zie ECLI:NL:RVS:2020:2439, r.o. 116.4 en 123.1.

NB. In de eerdergenoemde uitspraak over de herplant van bomen (ECLI:NL:RVS:2020:2797) was de omgevingsvergunning voor kappen al verleend en daarin was het uitvoeren van het beplantingsplan niet afdoende geregeld (r.o. 13.2). Daarom kon de Afdeling in dat geval niet zeggen dat de maatregelen anderszins publiekrechtelijk waren verzekerd, en moest er wel een voorwaardelijke verplichting komen.

Geregeld wordt een voorlopige voorziening aangevraagd bij de voorzieningenrechter, waarbij een belanghebbende vraagt te wachten met natuurverstorende maatregelen die deel uitmaken van een plan. Meestal stelt de raad appellanten dan gerust: het plan start pas als alle vergunningen zijn verleend. De voorziening wordt toegewezen als niet duidelijk is of ook (nog) een vergunning of ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming nodig is (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBROT:2020:2306).

3.5 Conclusie

Bepalend voor natuurinclusief bouwen zijn de Wet natuurbescherming en de Wet ruimtelijke ordening, die binnen afzienbare termijn zullen overgaan in de Omgevingswet. De Wet natuurbescherming draagt de provincies op om actieve maatregelen te treffen om beschermde of bedreigde soorten en hun leefgebieden in een gunstige staat van instandhouding te brengen. De Wnb verbiedt activiteiten en handelingen die negatieve effecten op aangewezen soorten (planten en dieren) kunnen hebben. De activiteiten kunnen onder strikte voorwaarden worden toegestaan via een vergunning. Er is geen

vergunning vereist als de activiteiten in overeenstemming met een goedgekeurde gedragscode worden uitgevoerd. De goedkeuring van de gedragscode voor “natuurinclusief renoveren bestemd voor projecten met het NOM keur” is echter recent vernietigd door de Raad van State. Verder bieden gebiedsontheffingen op basis van een soortenmanagementplan een mogelijkheid om natuurinclusieve maatregelen te bevorderen.
De Wet ruimtelijke ordening maakt bouw- en aanlegactiviteiten mogelijk, waarmee per definitie sprake is van 'verstoring’ van de bestaande situatie en dus ook van een mogelijk negatief effect op de bescherming van soorten. Daarmee moet voor een groot deel van de bouwactiviteiten dus per definitie ontheffing of vrijstelling van de Wnb worden aangevraagd. Zo wordt weliswaar voorkomen dat bestaande beschermde plant- en diersoorten negatieve effecten ondervinden als gevolg van de bouwactiviteiten, maar wordt niet verzekerd dat *na* de bouw ook nog sprake is van een robuust ecosysteem. Dit laatste zou echter wel het geval moeten zijn volgens de definitie van natuurinclusief bouwen die in dit onderzoek gehanteerd wordt: bouwen zodat de natuur er *baat* bij heeft.

De Wet ruimtelijke ordening biedt de mogelijkheid om in bestemmingsplannen een 'voorwaardelijke verplichting’ op te nemen waarmee natuurinclusief bouwen kan worden bevorderd. Dit geldt echter alleen voor vergunningplichtige bouwactiviteiten. Bij alle activiteiten die *niet* vergunningplichtig zijn (waaronder bijvoorbeeld kleine verbouwingen, onderhoud, spouwisolatie etc.) is natuurinclusiviteit dus niet afdwingbaar via het ruimtelijke spoor.
Overheden kunnen ook natuurinclusiviteit afdwingen via het grondbeleid, via het afsluiten van een anterieure exploitatieovereenkomst of het opstellen van exploitatieregels. Het zal daarbij echter over het algemeen gaan om regels betreffende het bouw- en woonrijp maken en minder over de natuurinclusiviteit van de gebouwen zelf.
Tot slot is het mogelijk om met behulp van het aanbestedingsrecht en inkoopbeleid dwingende criteria te formuleren voor natuurinclusiviteit. Via deze weg kunnen ook *beheersdiensten* natuurinclusief ingekocht worden.

4 Knelpunten uit interviews

4.1 Inleiding

In december 2020 en januari 2021 zijn voor dit onderzoek 10 interviews gehouden met betrokkenen in de praktijk die ervaring hebben op het gebied van natuurinclusief bouwen, met als doel een beeld te krijgen van de knelpunten die zij ervaren. Deze interviews zijn bedoeld om een indruk van de problematiek te krijgen en dus niet als representatieve steekproef van alle ervaren knelpunten bij alle betrokken partijen – daarvoor is het aantal interviews te klein. De lijst van geïnterviewden is opgenomen in bijlage 1.
Bij het ordenen van de knelpunten die uit de interviews zijn gekomen, is gebruik gemaakt van een systematiek die kortweg de ‘drielagenbenadering van good governance’ genoemd kan worden. Dit model leent zich goed voor het dossier 'natuurinclusief bouwen', omdat het zowel recht doet aan de complexiteit van de materie als handvatten biedt voor het uiteenrafelen van de (oorsprong van) de obstakels die overheden en bouwers ervaren bij natuurinclusief bouwen.

Binnen de drielagenbenadering worden drie soorten aspecten onderscheiden die bepalend zijn voor de vraag of er sprake is van good governance:

1. **inhoudelijke aspecten** (zoals kennis, informatie, beleid)
2. **institutionele aspecten** (zoals financiering, taken/verantwoordelijkheden, juridische instrumenten)
3. **relationele aspecten** (zoals cultuur, samenwerken e.d.)

Om ‘natuurinclusief bouwen’ te stimuleren zijn alle drie de lagen van belang. Ze hangen direct met elkaar samen en zijn vaak zelfs randvoorwaardelijk voor elkaar. Dat zal ook blijken in de vervolgparagrafen van dit hoofdstuk, waarin per 'laag’ de knelpunten besproken worden die uit de interviews naar voren zijn gekomen.

Allereerst is er de **inhoudelijke laag**. Aspecten van de inhoudelijke laag zijn bijvoorbeeld de basiskennis van het systeem waar het over gaat. In het geval van dit onderzoek gaat het dan bijvoorbeeld over ecologische kennis en informatie of kennis over de beschikbare wettelijke instrumenten of bouwproducten. Zonder die kennis of informatie kan van een succesvolle uitvoering van beleid en plannen vrijwel zeker geen sprake zijn. Inhoudelijke aspecten alleen, hoe belangrijk ook, zijn echter niet voldoende voor een goede governance. Noodzakelijk daarvoor is zeker ook een goedgevulde **institutionele laag**. Aspecten die een vitale rol daarbij spelen zijn organisatie, (wettelijke) instrumenten en financieringsstructuur. Een goede organisatiestructuur betekent onder meer dat de rollen en taakverdeling tussen betrokken afdelingen binnen een organisatie en tussen overheidsorganisaties helder zijn. Onduidelijkheid over de vraag wie waarover gaat kan veel belemmeringen opleveren voor de voortgang van processen. Van belang is ook dat goed inzichtelijk is hoe de relatie met andere beleidsvelden is ingericht. Tot slot behoort tot de institutionele laag ook het (al of niet wettelijke) instrumentarium dat de overheid ter beschikking staat om de gewenste ‘good governance’ te kunnen invullen. Overigens kan een teveel aan instrumenten (zoals omslachtige procedures) ook ‘goed bestuur’ in de weg staan.

De derde laag in het model is de **'relationele laag'.** Daarbij gaat het om elementen als communicatie, samenwerking tussen verschillende actoren (o.a. publiek-private samenwerking), een goede betrokkenheid van de verschillende stakeholders, transparantie en vertrouwen. Hier spelen cultuur en ethiek eveneens een relevante rol.

Categorie	Subcategorie
1. Inhoud	• Strategie en beleid • Kennis • Informatie
2. Institutioneel (procedures)	• Organisatie • Wet- en regelgeving • Financiering
3. Samenwerken (relatie/proces)	• Cultuur en werkwijze • Regie en coördinatie • Participatie en publiek-private samenwerking

Tabel 4.1 Drielagenbenadering good governance

4.2 Inhoud

De gehouden interviews hebben vooral een groot aantal verschillende knelpunten opgeleverd die betrekking hebben op 'inhoud'.[16]

Integratie op beleidsniveau is beperkt en natuurinclusiviteit heeft dan niet de hoogste prioriteit.
Veel beleid dat betrekking heeft op de ruimtelijke inrichting van Nederland wordt nog altijd gevormd vanuit gescheiden ontwikkelingspaden voor 'rood' (bebouwing), 'groen' (landschap, natuur en landbouw), 'grijs' (infrastructuur) en 'blauw' (water). Deze scheiding vertaalt zich behalve in regelgeving, ook door in financiering en organisatie van de ruimtelijke inrichting, zowel aan de kant van de overheid als aan de zijde van bouwers (zie paragraaf 4.3). Tegelijkertijd neemt door de grote bouwopgave in Nederland de druk op iedere vierkante meter ruimte enorm toe. Daardoor moeten rood, groen, grijs en blauw in ontwerp en inrichting steeds verder met elkaar vervlochten worden om de beleidsdoelen bij de verschillende ontwikkelingspaden überhaupt haalbaar en betaalbaar te houden. Natuurinclusief bouwen is daar een goed voorbeeld van: doordat er meer gebouwd moet worden neemt de ruimte voor natuur af. Als die natuur en de daarbij behorende biodiversiteit toch een plek moeten krijgen, dan zal dat moeten gebeuren op, aan, in en rondom gebouwen. Dat 'ineenvlechten van beleidsdoelen' gebeurt nu vaak pas op gemeentelijk niveau of zelfs pas op planniveau. Dat vraagt veel van de samenwerking (zie paragraaf 4.4).

[16] De afzonderlijke knelpunten zijn te vinden in bijlage 2.

Gebrek aan kennis en lokaal beleidskader.
Het integreren van beleidsvelden die van oorsprong gescheiden waren, vraagt echter ook om het ontwikkelen van nieuwe kennis en informatie. Natuur, ecologie en biodiversiteit *in de stad* vragen om een andere aanpak dan in het buitengebied. De stad wordt immers veel intensiever gebruikt, door die dynamiek is er sprake van veel meer verstoring dan in landelijk gebied. Bovendien is er in de stad op maaiveld veel minder ruimte voor natuur. Die ruimte moet dus op een andere manier gezocht worden, bijvoorbeeld door creatief gebruik te maken van daken en gevels. Het realiseren van natuur en biodiversiteit op, aan en in gebouwen vraagt vervolgens nog weer om andere specifieke kennis en informatie. De beschikbaarheid van voldoende ecologische deskundigheid lijkt hierbij een beperkende factor.

Daarnaast is de natuurwetgeving gedecentraliseerd en krijgen ook gemeenten een steeds grotere beleidsruimte in het omgevingsrecht. Dit heeft voor regionaal en landelijk opererende bouwers tot gevolg dat ze telkens met andere beleidskaders en regels te maken krijgen. Voor gemeenten betekent dit dat ze ieder voor zich moeten bepalen of en welk beleid ze rondom natuurinclusief bouwen ontwikkelen. Sommige gemeenten hebben hier al duidelijke kaders voor, maar veel gemeenten nog niet. De kleinere gemeenten missen ook vaak de gespecialiseerde kennis die nodig is om een dergelijk beleid te maken.

Verschil in kennis en beleidskader op lokaal niveau vraagt veel afstemming bij planontwikkeling.
De combinatie van lokale verschillen in beleid en regelgeving en kennis over de effectiviteit van maatregelen leiden tot onzekerheid bij bouwers en vragen om veel extra overleg en afstemming (en dus om tijd en geld).

Kennis over effectiviteit natuurinclusieve maatregelen is beperkt beschikbaar (gebrek aan standaarden).
Om tot goede natuurinclusieve bouwoplossingen te komen moet ecologische kennis bruikbaar gemaakt worden in het bouwproces. Een proces dat over het algemeen gekenmerkt wordt door vergaande standaardisering in gebruik van materialen en producten. Die standaardisatie is nodig om bouwen betaalbaar te houden. Voor zover het al mogelijk is om voor allerlei soorten planten en dieren 'maatwerk bouwoplossingen' te ontwikkelen, ontbreekt het nog aan kennis over welke maatregelen nu echt werken voor een groot aantal soorten. Dat vraagt om gestructureerd onderzoek en effectmonitoring.

Eisen natuurinclusieve maatregelen nog beperkt opgenomen in decentrale regelgeving en aanbesteding.
Tot slot wordt 'natuurinclusiviteit' door de meeste overheden en bouwers gezien als één van de aspecten van duurzaam bouwen en inrichten. Daarmee moet natuurinclusief bouwen als het ware 'concurreren' met andere duurzaamheidsdoelstellingen zoals energiezuinig bouwen, circulair bouwen en klimaatadaptief bouwen, zowel in beschikbare ruimte als in beschikbare middelen. Natuurinclusief bouwen heeft in die concurrentieslag als voordeel dat kopers een voorkeur hebben voor een groene leefomgeving en dat natuurinclusief en klimaatadaptief bouwen in heel veel gevallen goed samengaan. Natuurinclusief bouwen heeft in deze concurrentieslag echter ook een achterstand: doordat er niet of nauwelijks harde eisen worden gesteld aan de versterking van de biodiversiteit tijdens en vooral *na* de bouw, bestaat het gevaar dat wat bouwers voorafgaand aan en tijdens de bouw hebben weten te behouden aan beschermde soorten vervolgens in het dagelijks gebruik en beheer alsnog verloren gaat. Deels kan dat veroorzaakt worden door onkundig gebruik en beheer, maar deels ook doordat de

aanwezige soorten niet kunnen terugvallen op een grootschaliger ecologisch systeem (zie hoofdstuk 2), waardoor ze geïsoleerd raken en alsnog op termijn niet kunnen overleven. Een tweede nadeel is het veelal ontbreken van juridisch afdwingbare normen voor natuurinclusief bouwen, waardoor het ook relatief makkelijk is dit 'duurzaamheidsonderdeel' te schrappen mocht het bouwbudget ontoereikend blijken te zijn.

In bijlage 2 staan de knelpunten zoals deze naar voren kwamen uit de interviews. Ze zijn geordend op de inhoudelijke aspecten 'beleid en strategie' en 'kennis en informatie'. Kennis en informatie worden hier nog niet gescheiden, omdat uit de interviews niet altijd kon worden opgemaakt of een knelpunt het gevolg was van een gebrek aan informatie of een gebrek aan kennis. Onder 'kennis' wordt hier verstaan het totaal van informatie maal ervaring, vaardigheden en attitude.

4.3 Institutioneel (procedures)

Naast de inhoudelijke knelpunten kwamen in de interviews ook meer institutionele knelpunten naar voren, gericht op de organisatie, wet- en regelgeving en financiering.

Organisatie en financiering bouwplannen sectoraal ingericht bij overheid en bouwers. Interne afstemming tussen sectoren en tussen beleid en uitvoering nog niet optimaal.
Op het institutionele vlak speelt als eerste een knelpunt dat voortvloeit uit de organisatie van overheden en bedrijven. Er zijn vaak verschillende afdelingen betrokken bij natuurinclusief bouwen en zij zijn niet altijd op de hoogte van elkaars besluiten of beweegredenen. Daardoor komt het voor dat beleid dat door de ene afdeling wordt gemaakt en geïmplementeerd, niet wordt doorgezet bij andere afdelingen. De aansluiting tussen beleidsvorming en uitvoering en tussen inrichting van gebieden en het beheer van gebieden is vaak niet optimaal. Naast een interne dimensie heeft dit ook een externe dimensie: gemeenten ervaren dat het natuurinclusieve beleid dat zij opstellen lastig uitvoerbaar en afdwingbaar is te maken en niet altijd goed handhaafbaar is.

Wet natuurbescherming richt zich primair op het beschermen van soorten bij bouwen en niet op het verbeteren van de biodiversiteit.
De geïnterviewden noemen verschillende knelpunten die met wet- en regelgeving te maken hebben. Dit betreft o.a. de toepassing van de Wet natuurbescherming. Die wet heeft een strikt belangenkader (mede ingegeven door de bovenliggende Europese richtlijnen), dat maar in beperkte mate bijdraagt aan positieve (aanvullende) natuurinclusieve maatregelen. Op grond van de Wet natuurbescherming kan een ontheffing worden verleend voor het verstoren van soorten, als compenserende maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van soorten die door een activiteit worden verstoord. De wet biedt echter alleen onder strikte voorwaarden mogelijkheden om extra voorschriften te stellen, die verder gaan dan de minimaal vereiste compenserende maatregelen (zie de uitspraak Windpark Oostpolder). Dit kan overigens ook een kennisprobleem zijn: wellicht weet het bevoegd gezag niet goed genoeg hoe die extra voorschriften aan de vergunning of ontheffing kunnen worden verbonden.

Verschil in interpretatie en toepassing Wnb provincies en omgevingsdiensten.
De interpretatie en toepassing van de wet verschilt. Een enkele provincie of omgevingsdienst stuurt in het vooroverleg aan op een aanvraag die al extra maatregelen bevat. Daarop kan dan positief worden beslist, waardoor de extra maatregelen ook afdwingbaar worden en de strenge criteria uit de rechtspraak over het verbinden van voorschriften over extra maatregelen aan de vergunning worden vermeden. Die werkwijze is echter geen gemeengoed. Ook verschilt de werkwijze ten aanzien van de toepassing van soortenmanagementplannen. In de praktijk betekent dit dat het soms lang duurt voordat aangeleverde soortenmanagementplannen goedgekeurd worden door het bevoegd gezag. Met name bij grootschalige renovatie of verduurzamingsprojecten blijkt dit een groot probleem. Ook het krijgen van goedkeuring voor gedragscodes voor dit soort projecten blijkt enorm lastig. Zo is recent de gedragscode voor het realiseren van 'Nul op de Meter- woningen' van vereniging de Brede Stroomversnelling in hoger beroep ongeldig verklaard door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit heeft grote gevolgen voor het tempo waarin de bestaande woningvoorraad kan worden verduurzaamd.

In de praktijk vallen kleine projecten buiten Wnb-procedure.
Verder wordt gesignaleerd dat voor de (relatief kleinschalige) projecten van particulieren regelmatig geen aanvraag voor ontheffing wordt ingediend, deels omdat particulieren de regels niet kennen en deels – als zij de regels wel kennen – omdat zij weten dat deze projecten niet door het Wnb-toetsingskader heen komen als er wel een ontheffing zou worden aangevraagd. De provincies missen daardoor de gelegenheid om bij dat soort projecten eisen te stellen. In de praktijk komt het erop neer dat de Wnb geen ontheffingsmogelijkheid biedt voor particulieren die verbouwen of renoveren. Particulieren hebben alleen de mogelijkheid om ontheffing te krijgen als ze ‘meeliften’ op een soortenmanagementplan (SMP), maar daar moet die particulier dan wel actief op gewezen worden en dat SMP moet er dan ook zijn. Veel particulieren renoveren en verbouwen gewoon, zonder zich bewust te zijn van of rekening te houden met de soortenbescherming die de Wnb regelt.

In de praktijk geen aandacht voor beheer en onderhoud bij vergunning Wnb.
Een ander probleem van het natuurbeschermingsrecht is dat de bouwfase en beheerfase uit elkaar worden getrokken. Een ontheffing wordt verleend voor de bouwfase, maar daardoor is er niet de garantie dat natuurinclusieve maatregelen die in de bouwfase worden gerealiseerd in de beheerfase in stand blijven.

Gedragscodes kunnen provinciaal beleid doorkruisen.
In de praktijk wordt pas een ontheffing van de Wnb aangevraagd als de beschikbare uitzonderingen van de Wnb niet kunnen worden benut. Een belangrijke uitzondering is het gebruik van gedragscodes. Die gedragscodes zijn generieke instrumenten zonder maatwerkmogelijkheden, waardoor provinciaal beleid kan worden doorkruist. De betrokkenheid van provincies bij de goedkeuring van gedragscodes is formeel geregeld (art. 3.31 lid 4 Wnb) en wordt ook toegepast, maar daarbij kan kennelijk niet altijd voorkomen worden dat de gedragscodes provinciaal beleid doorkruisen. Gedragscodes zijn, net als ontheffingen, gericht op het zo veel mogelijk beperken of compenseren van de gevolgen van activiteiten, maar niet op het stimuleren van natuurinclusief bouwen.

Sectorale (duurzaamheids)eisen niet altijd op elkaar afgestemd.
Knelpunten op het gebied van wet- en regelgeving spelen ook breder dan het natuurbeschermingsrecht. Er gelden al veel regels voor bouwen en de actuele beleidswensen op het gebied van duurzaamheid, circulariteit en klimaatadaptatie doen daar een schepje bovenop. De vertaling van deze beleidswensen in regels is onderling niet altijd goed op elkaar afgestemd. Dat vergroot de complexiteit van duurzaam bouwen en belemmert soms innovatieve oplossingen.

Gemeenten ervaren een gebrek aan instrumenten om te sturen op natuurinclusief bouwen.
In de interviews met gemeenten komt naar voren dat zij het lastig vinden om natuurinclusief bouwen juridische afdwingbaar te maken. Ook noemen zij dat het hen ontbreekt aan instrumenten en middelen om koplopers op het gebied van natuurinclusief bouwen te belonen. Dit wordt als probleem van wet- en regelgeving ervaren, maar kan deels ook te maken hebben met een gebrek aan kennis over of ervaring met de beschikbare juridische mogelijkheden (zie ook paragraaf 4.2).

Ontwikkelaars en bouwbedrijven ervaren financiële knelpunten bij het sluitend krijgen van businesscase.
Met name de vastgoed- en bouwbedrijven ervaren ook financiële knelpunten. Als zij investeringen doen in natuurinclusiviteit, vertaalt zich dat niet in de (verkoop)waarde van het vastgoed. De businesscase voor natuurinclusieve maatregelen is dus niet positief. Bij aanbestedingen speelt de prijs nog steeds een doorslaggevende rol. Maatregelen die prijsverhogend werken, worden daarom afgestraft. De bedrijven hebben sterk het gevoel dat natuurinclusief bouwen pas van de grond kan komen als de overheid zorgt voor een “level playing field”: door voor iedereen dezelfde eisen voor natuurinclusief bouwen te hanteren, beïnvloedt de keuze voor een natuurinclusief ontwerp minder de concurrentieverhouding tussen bedrijven. Verder signaleren de vastgoedbedrijven dat de stapeling van duurzaamheidsambities de haalbaarheid van de ontwikkeling van vastgoed belemmert. Gemeenten zijn vaak nog niet of niet voldoende bereid om toe te geven op de grondprijs omwille van haalbaarheid van projecten met een hoge duurzaamheidsambitie.

Ecologisch onderzoek en soortenmanagementplan is relatief kostbaar.
Aan de gemeentelijke kant worden de ecologische onderzoeken als financieel knelpunt ervaren. Een soortenmanagementplan kan helpen om natuurinclusief bouwen integraal en gebiedsgericht te benaderen en vervolgens via een generieke ontheffing projecten (ook van particulieren) te realiseren. Het opstellen van zo’n soortenmanagementplan vergt echter een forse investering, die voor kleinere gemeenten vaak niet haalbaar is. Dit is een financiële consequentie van keuzes in het beleid of de toepassing van de Wnb (zie paragraaf 3.2 en het begin van deze paragraaf). Daar staat tegenover dat een SMP voor de *aanvrager* op lange termijn wel tijd, onderzoekskosten en leges bespaart.

4.4 Samenwerken (relatie/proces)

Cultuur en werkwijze
Verschillende knelpunten die uit de interviews naar voren komen, zijn toe te schrijven aan aspecten die te maken hebben met de cultuur en werkwijze in de huidige praktijk. In specifieke gevallen kan dit een gevolg zijn van een knelpunt in wet- en regelgeving, kennis of beleid. In andere gevallen staan de knelpunten min of meer op zichzelf.

Tijd en geld voor natuurinclusief bouwen hoofdzakelijk ingezet voor onderzoek en afstemming.
Uit de interviews komt naar voren dat het overgrote deel van de investering die bouwers nu doen in natuurinclusieve maatregelen gericht zijn op overleg, afstemming en vooronderzoek. De grootte van die investering of de geleverde inspanning staat vaak niet in verhouding tot het eindresultaat in de vorm van zichtbare maatregelen of meetbare effecten ten aanzien van biodiversiteit. De schatting van de geïnterviewde bouwondernemingen is dat bij reguliere projecten uiteindelijk maar 5 tot 10% van het budget voor natuurinclusiviteit daadwerkelijk in maatregelen wordt gestoken. Het overgrote deel van het budget gaat dus naar afstemming, overleg en onderzoek. Dit is deels terug te voeren op de verplichte procedures die uit de wet- en regelgeving voortkomen (paragraaf 4.3). Tegelijkertijd lijkt het ook een gevolg van een gebrek aan strategie en beleid (gericht op de toepassing van wet- en regelgeving) en wellicht ook kennis (paragraaf 4.2).

Natuur en natuurinclusief bouwen zijn niet leidend in projecten.
In de huidige praktijk lijken plannen voor nieuwbouw en de aanleg van infrastructuur bij het ontwerp en de ruimtelijke inpassing leidend te zijn. De natuurlijke omgeving[17] is vrijwel nooit leidend bij projecten. Het behouden of versterken van de biodiversiteit is dus vrijwel nooit een doelstelling bij nieuwbouwplannen of de aanleg van infrastructuur. Het behoud van biodiversiteit is hooguit een randvoorwaarde voor een project.

Concurrentie duurzaamheidsambities.
Ontwerpers, projectontwikkelaars en bouwers worden in de praktijk door hun opdrachtgevers geconfronteerd met een veelvoud aan duurzaamheidsambities (o.a. energie, circulariteit, klimaatadaptatie en natuurinclusiviteit). Dat zet een businesscase van een gebouw of ontwerp sterk onder druk. Dat betekent in de praktijk dat alleen de meest harde ambities en eisen worden meegenomen (bijvoorbeeld de eisen die voortkomen uit nationale of decentrale regelgeving) en de wat minder harde eisen vanuit het oogpunt van haalbaarheid en betaalbaarheid per bouwproject afvallen of slechts zeer beperkt worden ingevuld. In de huidige praktijk zijn de ambities voor biodiversiteit minder hard dan de ambities op het gebied van de energietransities. Met alle gevolgen van dien voor natuurinclusief bouwen.

Gebrek aan transparantie en onderling begrip tussen overheid en markt.
In de huidige praktijk is slechts in beperkte mate sprake van transparantie over kosten en budgetten bij de overheid als opdrachtgever aan de ene kant en private projectontwikkelaars en bouwbedrijven aan de andere kant. De beperkte transparantie leidt tot een gebrek aan onderling begrip en vertrouwen. Dat gebrek remt het gezamenlijk nastreven van ambities op het gebied van biodiversiteit en haalbare en betaalbare projecten op het gebied van natuurinclusief bouwen.

Regie en coördinatie
Uit de interviews komen ook enkele knelpunten naar voren die terug te voeren zijn op de aspecten regie en coördinatie of beter gezegd het gebrek daaraan.

[17] Biotische *en* abiotische factoren, soorten *en* hun leefomgeving; het complete 'voedselweb' inclusief de bodem.

Veel initiatieven, maar regie en afstemming beperkt.
Het dossier natuurinclusief bouwen is actueel, kent een hoge mate van dynamiek en een groot aantal betrokkenen. Tegelijkertijd lijkt er in de huidige praktijk sprake van een beperkte mate van focus en prioriteiten. Uit de interviews komt naar voren dat er te veel gelijktijdig en zonder onderlinge samenhang gebeurt. Volgens de respondenten leidt dit tot onduidelijkheid en onzekerheid onder stedenbouwkundigen, landschapsarchitecten, bouwers en architecten.

Specifieke eisen en voorschriften komen te laat in ontwerpproces op tafel.
Een specifiek en veel gehoord aspect dat naar voren kwam, was dat in de huidige praktijk eisen of vergunningvoorschriften ten aanzien van natuurinclusief bouwen te laat in het ontwerpproces van een gebiedsontwikkeling of te laat in het besluitvormingsproces naar voren kwam. Dat leidt tot vertraging en relatieve hoge kosten van maatregelen. Als bijvoorbeeld een Wnb-vergunning pas heel laat in het plan- of ontwerpproces wordt aangevraagd, is er vaak nog maar weinig ruimte over (zowel fysieke ruimte, ruimte in de planning als financiële ruimte) om te zoeken naar goede oplossingen voor instandhouding en versterking van de (aanwezige) biodiversiteit. Hetzelfde geldt voor de aanbesteding. Het moment van aanbesteding voor de uitvoering van een project komt vaak relatief laat in het planproces en is soms zelf het sluitstuk van een lang planproces.

Hoe eerder je echter 'natuurinclusiviteit' in het planproces meeneemt, hoe meer ruimte er vaak nog is om het op een fundamentele en integrale manier mee te nemen in locatiekeuze, ontwerp van terreinen en gebouwen en daarin ook het benutten van 'meekoppelkansen'.
Door 'natuurinclusiviteit' pas in het eindcontract of de aanbesteding voor de uitvoering op te nemen, loop je het risico dat natuurinclusief bouwen gereduceerd wordt tot 'slingers ophangen', aldus een van de respondenten.

Gebrek aan grondpositie gemeenten (minder mogelijkheden tot eisen).
Een ander aspect is dat gemeenten bij gebiedsontwikkeling in tegenstelling tot het verleden steeds minder vaak grondposities hebben. Met een grondpositie kunnen bij de uitgifte van grond langs de privaatrechtelijke weg specifieke eisen worden gesteld aan natuurinclusief bouwen. Zonder grondpositie vervalt de mogelijkheid om bij gronduitgifte privaatrechtelijk voorschriften te stellen. Wel geldt dat gemeenten op een andere wijze voorschriften kunnen stellen (zie ook hoofdstuk 3).

Aandacht voor beheer/onderhoud van natuurinclusieve maatregelen beperkt.
Tenslotte komt uit de interviews naar voren dat het aspect langdurig en specifiek onderhoud een ondergeschikte rol speelt in het ontwerp. Natuurinclusieve maatregelen kennen vaak een specifiek onderhoudsregiem om een effectieve bijdrage te blijven leveren aan biodiversiteitsdoelstellingen. Hier is bij het ontwerp niet altijd aandacht voor. Dat kan een gevolg zijn van het ontbreken van strategie en beleid, maar kan ook samenhangen met gebrek aan (ecologische) kennis (zie paragraaf 4.2). Bovendien is de bouwer vaak niet dezelfde als de uiteindelijke eindgebruiker of eigenaar. De bouwer heeft daarmee geen direct belang bij een goede inrichting en vormgeving van het lange termijnbeheer van het door hem aangelegde of aangebrachte groene oplossingen.

Participatie en publiek-private samenwerking

Een laatste aspect van het onderdeel samenwerken betreft participatie en publiek-private samenwerking. Natuurinclusief bouwen is een samenspel tussen overheid en markt. Verschillende knelpunten die uit de interviews naar voren komen, hangen samen met aspecten van publiek-private samenwerking.

Natuurinclusief bouwen beperkt onderdeel van waardering aanbestedingen.

In de aanbestedingssystematiek van veel grote infrastructurele projecten door (semi)overheden blijkt 'prijs' nog altijd een doorslaggevend selectiecriterium te zijn en maakt 'natuurinclusiviteit' geen deel uit van de oorspronkelijke projectdoelstelling. Criteria voor natuurinclusief ontwerpen en bouwen werken niet of nauwelijks door in de waardering van het ontwerp en de kwaliteitscriteria. Dat maakt dat natuurinclusieve ontwerpen slechts in beperkte mate worden beloond. Het gevolg is dat de creativiteit van ontwerpers, projectontwikkelaars en bouwers op het punt van natuurinclusief bouwen niet wordt gestimuleerd.

Bij gebrek aan specifieke doelstellingen (beleid en strategie) van de overheid komt het achterwege blijven van natuurinclusief bouwen ook niet terug in beleidsevaluaties of rekenkamer onderzoeken.

5 Oplossingsrichtingen

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat er diverse knelpunten worden ervaren bij het versterken van de biodiversiteit in de bebouwde omgeving en het toepassen van natuurinclusief bouwen. Het vraagstuk kent dus meerdere oorzaken. Hetzelfde geldt voor de oplossingsrichtingen. Dit hoofdstuk gaat in op verschillende en onderling samenhangende oplossingsrichtingen.

De nadruk in het onderzoek ligt op het handelingsperspectief van de overheid bij natuurinclusief bouwen. Bij de oplossingsrichtingen is daarom primair gezocht naar oplossingen die aansluiten op het instrumentarium dat de overheid ter beschikking heeft in combinatie met het meest effectieve schaalniveau waarop dit kan worden toegepast.

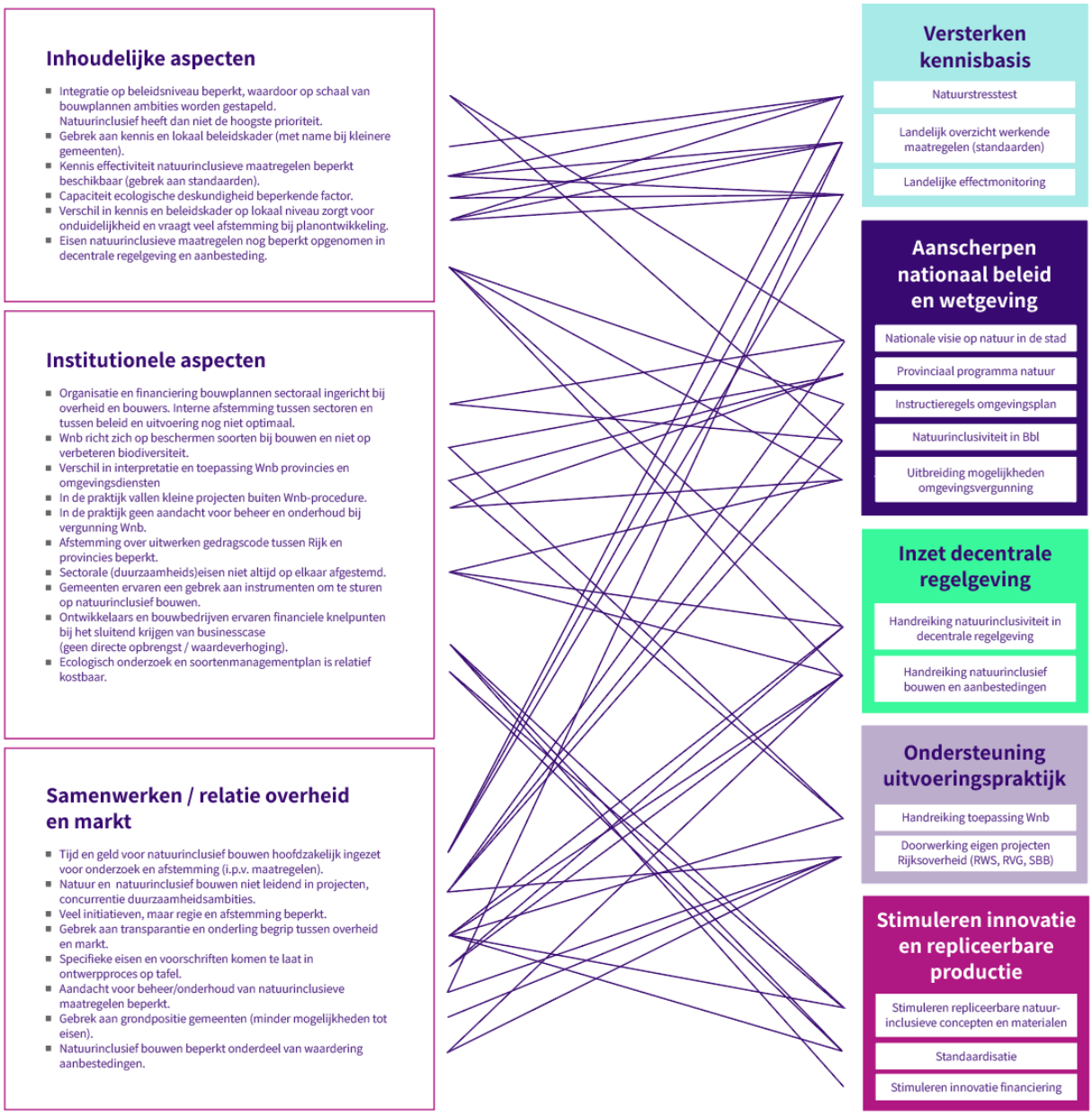
Tijdens de interviews kwam naar voren dat gebrek aan motivatie om natuurinclusief te bouwen bij de geïnterviewden zelden het knelpunt is. Knelpunten hebben veelal betrekking op beschikbare tijd en middelen in combinatie met gebrek aan heldere beleids- en projectdoelen, een trage en complexe vergunningsverleningssystematiek en een gebrekkig of slecht toegankelijk kennisfundament. Met dat laatste wordt dan gedoeld op het verkrijgen van kennis over aanwezige soorten, kennis van indicatoren voor verbetering of verslechtering van biodiversiteit en zicht op (lange termijn) effect van ‘natuurinclusieve maatregelen’.

In de interviews waren het creëren van ‘regie en duidelijkheid’ en van een ‘gelijk speelveld’ terugkerende thema's. Veel van de gekozen oplossingsrichtingen zijn dan ook daarop gericht. 'Regie en duidelijkheid’ moeten ervoor zorgen dat overheden, bouwers en particulieren beter weten wat er van hen verwacht wordt en dat ze daarbij terug kunnen vallen op een eenduidig kennisfundament. Dat scheelt tijd en geld en voorkomt misverstanden en frustratie. Die helderheid en duidelijkheid dragen bovendien bij aan het creëren van een meer 'gelijk speelveld’. Het ‘gelijke speelveld’ helpt bouwers en investeerders bij het sluitend krijgen van hun businesscase.

In het vorige hoofdstuk zijn de uit onderzoek en interviews opgehaalde knelpunten beschreven aan de hand van inhoudelijke, institutionele en relationele aspecten. Die aspecten zijn echter niet los van elkaar te zien. De ‘inhoud’ (beleid, kennis en informatie) vormt een belangrijke basis voor de ‘institutionele aspecten’ (organisatie, wet- en regelgeving en financiering) en samen zijn ze bepalend voor de ‘relationele aspecten' (werkwijze en samenwerking). Ze moeten dus gecombineerd en in samenhang met elkaar beschouwd worden. Datzelfde geldt voor de gekozen oplossingsrichtingen: ze kunnen weliswaar los van elkaar gezien en uitgewerkt worden, maar ze zijn veel effectiever als ze in samenhang opgepakt worden. De paragrafen 5.2 t/m 5.6 beschrijven enkele geclusterde oplossingsrichtingen. Paragraaf 5.7 bevat een aantal samenhangende lijnen in oplossingsrichtingen, die tot een coherente en doeltreffende aanpak van de knelpunten kunnen leiden.

Onderstaand figuur illustreert het verband tussen de verschillende typen knelpunten en oplossingsrichtingen. Per knelpunt is aangegeven welke oplossingsrichtingen bijdragen aan het

verminderen of wegnemen van het betreffende knelpunt. Bijlage 5 bevat een uitvergroting van het figuur, die beter leesbaar is.



Figuur 5.1. Illustratie relatie knelpunten en oplossingsrichtingen natuurinclusief bouwen.

Bij de oplossingsrichtingen is van belang om onderscheid te maken tussen renovatie en verbouw, nieuwbouw en inrichting en beheer van openbaar gebied. Alle drie zijn ze van groot belang voor behoud en versterking van de biodiversiteit in stedelijk gebied. Het gaat echter wel om drie verschillende type planprocessen en projecten, met andere opdrachtgevers en belanghebbenden, een andere dynamiek en een (deels) ander wettelijk instrumentarium. In paragraaf 5.7 komen verschillende lijnen van samenhangende oplossingsrichtingen terug voor renovatie, nieuwbouw en inrichting & beheer openbaar gebied.

5.2 Versterken kennisbasis over toestand en effecten van maatregelen

Het versterken van de kennisbasis over de toestand van flora en fauna en het effect van natuurinclusieve maatregelen vormen een belangrijke basis waarop *alle* stakeholders moeten kunnen terugvallen. Het moet overheden helpen bij het vormgeven en aanscherpen van beleid en bij het verlenen van vergunningen en moet bouwers en particulieren een eerste zicht geven op waar zij rekening mee moeten houden op het vlak van bescherming van flora en fauna *en* wat zij kunnen doen om de biodiversiteit ter plekke te versterken of te ontwikkelen.

Deze 'kennisbasis' moet idealiter uit drie onderdelen zijn opgebouwd: een natuurstresstest (inclusief een referentiesituatie), een landelijk overzicht van werkende maatregelen (inclusief baten en waardering) en landelijke effectmonitoring. Deze worden hierna uitgewerkt.

5.2.1 Natuurstresstest – gidssoorten en indicatoren

Een landelijk overzicht van aanwezige soorten kan worden gebaseerd op de combinatie van een 'rekenmodel' dat op grond van GIS-gegevens een voorspelling kan doen met betrekking tot het voorkomen van bepaalde soorten in relatie tot gebieds- en bebouwingstypologieën en op actuele waarnemingen en onderzoek gebaseerde bestaande soortendatabases. Het gaat dus om een combinatie van een referentiesituatie en stresstest.
Dit overzicht is via een kaartviewer laagdrempelig en tot op wijkniveau raadpleegbaar en geeft het volgende aan:

- Waar welke soorten zich bevinden (referentie);
- Hoe de 'staat van instandhouding' is en/of in welke mate ze onder druk staan (referentie);
- De kenmerkende gidssoorten per gebied met daarbij de specifieke eisen die zij aan hun leefomgeving stellen;
- De stressfactoren waarvoor deze soorten gevoelig zijn en de in het gebied aanwezige stressfactoren.

Een dergelijke landelijke set van kaarten geeft alle stakeholders betrokken bij nieuwbouw, renovatie en verbouw en beheer van gebouwen en openbaar gebied, de benodigde basiskennis over de ter plaatse aanwezige biodiversiteit en de soorten waarop zij zich moeten richten om met bouw/renovatie en beheer die biodiversiteit te behouden en te versterken. Voor het op stellen van dit overzicht kan gebruik worden gemaakt van de Nationale Databank Flora en Fauna en andere bestaande datasets.
Deze natuurstresstest moet in de eerste plaats een goed nationaal fundament zijn op basis waarvan overheden en bouwers zich een beeld kunnen vormen van de 'staat van de natuur' in hun directe omgeving. In analogie van de 'klimaatstresstest' zou deze basis uiteindelijk ook door provincies en gemeenten kunnen worden gebruikt als uitgangspunt voor 'nader natuuronderzoek', formuleren van specifieke beleidsdoelen (gericht op verbeteren) en voor het aangaan van de dialoog met inwoners en andere stakeholders over het belang van behoud van biodiversiteit en het nemen van maatregelen in de private ruimte.

Idealiter zou deze kaart ook in de basis ook bruikbaar moeten zijn om de 'staat van instandhouding' in beeld te brengen, waar vergunningverleners op grond van de Wnb om vragen voorafgaand aan het beoordelen van een ontheffingsaanvraag. Het bijhouden van de 'staat van instandhouding' is in principe

ook een taak van het Rijk en de provincies (art. 1.8 Wet natuurbescherming). Nu wordt deze taak door de vergunningverlener vaak doorgeschoven naar de aanvrager van de ontheffing. Op dit moment vragen vergunningsverleners daarvoor vaak zeer uitgebreide en kostbare onderzoeken. Deze onderzoeken vragen veel tijd en geld, terwijl het maar de vraag is of ze (1) juridisch gezien werkelijk noodzakelijk zijn en (2) zo uitputtend en gedetailleerd moeten zijn om het doel – natuurinclusiviteit of behoud en versterking van biodiversiteit – te behalen.
In dit soort situaties wordt duidelijk dat de Wnb primair is ingestoken vanuit *bescherming* van bestaande natuur en soorten. Maar: behoud en versterking van biodiversiteit vragen in een ontwikkelingsgericht en dynamisch gebied om een andere benadering dan in gebieden waar alleen sprake is van beheer.

5.2.2 Landelijk overzicht werkende maatregelen

Het landelijk overzicht van werkende maatregelen omvat een *actueel* bijgewerkt en *centraal* overzicht met *bewezen* effectieve programmatische randvoorwaarden, procedures, ontwerpbouwstenen en maatregelen/pakketten van maatregelen voor verschillende soorten flora en fauna en voor verschillende soorten opgaven bij nieuwbouw (‘inbreiding’ en ‘uitbreiding’), renovatie en verbouw, herinrichting en beheer van openbaar gebied. Dit overzicht moet toegankelijk, begrijpelijk en bruikbaar zijn voor verschillende doelgroepen. Van overheden tot bedrijven, van professionals tot ‘leken'. Ook hier kan voortgebouwd worden op bestaande kennis en overzichten, zoals de kennisdocumenten die door IPO/Bij12 zijn ontwikkeld en de 'mitigatiecatalogus voor gebouwgebonden soorten’ die Arcadis de Nationaal Coördinator Groningen heeft gemaakt. Beiden zijn goede voorbeelden voor de manier waarop 'werkende maatregelen’ overzichtelijk weergegeven kunnen worden voor een specifieke doelgroep en rondom een bepaalde categorie van bouwwerkzaamheden.
Veel van dit materiaal is dus al aanwezig, maar is nu nog verspreid over allerlei websites en uitgaves. Dat maakt het lastig vindbaar. Daarnaast is het ook niet altijd makkelijk te achterhalen hoe actueel de informatie is en in welke mate die voldoende (wetenschappelijk) is onderbouwd.
Een dergelijk overzicht zou goed vergezeld kunnen gaan van een landelijk overzicht van handreikingen, werkprotocollen en (gedrags)codes op het gebied van natuurinclusief bouwen.

5.2.3 Landelijke effectmonitoring

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is natuur in de stad is niet alleen belangrijk voor de biodiversiteit, maar ook essentieel voor de leefbaarheid en klimaatadaptatie in steden. Natuur levert een oplossing waar het gaat om vasthouden van water, bestrijden van hitte en bevorderen van de mentale en fysieke gezondheid van mensen. Daarmee draagt natuur bij aan zowel de gebruikswaarde, als de belevingswaarde en toekomstwaarde[18] van het stedelijk gebied. Dat vertaalt zich op dit moment echter nog niet in financiële waarde waarden met als gevolg dat het opnemen van groen/natuur vaak onvoldoende rendabel is in de totale businesscase.
Daarom is het van belang dat er meer kennis beschikbaar komt over de bijdrage die natuur levert aan het oplossen van problemen in stedelijk gebied én dat er kennis komt over manieren om die bijdrage ook financieel te waarderen. Die kennis zal gericht moeten zijn op de diverse stakeholders betrokken bij

[18] Zie ook het rapport "Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving”, Planbureau voor de Leefomgeving, april 2021.

natuurinclusief bouwen, omdat de ‘waardering van natuur’ sterk samenhangt met de rol en de belangen van de betreffende stakeholder in het totale speelveld.

Tot slot is het van belang dat er ook centraal geregisseerd en gecoördineerd onderzoek gaat plaatsvinden naar effecten van maatregelen op bepaalde soorten én naar effecten van maatregelen op plangebiedniveau[19]. Dat onderzoek moet erop gericht zijn om kennishiaten op dit gebied op te vullen en daarmee uiteindelijk het hiervoor geschetste 'landelijk overzicht van werkende maatregelen’ steeds completer en beter toepasbaar te maken. Met input van kennisinstituten kan een onderzoeksagenda worden opgesteld voor die kennishiaten. De kennis uit deze onderzoeken moet vervolgens gebundeld en openbaar gemaakt worden.
Daarnaast zou de effectmonitoring zich ook kunnen richten op het meten van de 'prestatie van groen’ op andere gebieden, zoals het vasthouden van water, het reduceren van hittestress en de bijdrage aan de kwaliteit en leefbaarheid van buurten. De resultaten van deze monitoring zouden weer input kunnen vormen voor het opbouwen van kennis over de waardering en performance van natuur.

5.3 Aanscherpen nationaal beleid en wetgeving

5.3.1 Nationale visie op natuur in de stad

Het ontbreekt nog aan een heldere visie op de waarde van en mogelijkheden voor natuur in de bebouwde omgeving, ook in relatie tot de andere opgaven die er liggen voor het stedelijk gebied. Het Rijk constateert in de NOVI dat de gezamenlijke ruimtevraag van alle opgaven (wonen, werken, infrastructuur, groen/natuur, water en energie) zo groot is dat lang niet overal alles 'past'. Om te zorgen dat groen en biodiversiteit ook een plek krijgen in gebieden met een ‘hoge ruimtedruk’ (stedelijke gebieden) zal het Rijk het belang van groen en biodiversiteit moeten kwalificeren en kwantificeren en de 'waarde van groen’ een duidelijke plek moeten geven in de belangenafweging die ten grondslag ligt aan het maken van ruimtelijke keuzes. De NOVI gebruikt voor deze belangenafweging drie principes: (1) combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies, (2) de kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal en (3) afwentelen wordt voorkomen. Een nationale visie op natuur in de stad zou helder moeten maken welke oplossingen en mogelijkheden groen en natuur kunnen bieden waar het gaat om combineren van functies, het versterken van de kenmerken en identiteit van een gebied en het voorkomen van afwenteling. Natuur draagt immers bij aan zowel de gebruikswaarde als de belevings- en toekomstwaarde van stedelijk gebied.[20]
Traditioneel zijn het beleid en de maatregelen voor de bescherming en verbetering van natuur vooral gericht op Natura 2000-gebieden en de aangewezen beschermde soorten. Maar het besef is doorgedrongen dat behoud en herstel van natuur (ook buiten aangewezen gebieden) en biodiversiteit (ook van andere soorten dan beschermde soorten) een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van de leefomgeving. In de kamerbrief Hoofdlijnen van het gezamenlijk Programma Natuur is daarom al aangekondigd dat er een integraal ontwerp nodig is waarbij een brede benadering van natuur wordt gehanteerd.[21] Spoor 2 van het Programma Natuur beoogt de samenhang en integratie te vinden met

[19] Zie bijvoorbeeld het 'Meetnet Urbane Soorten van Sovon’
Zie ook het rapport "Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving“. Planbureau voor de Leefomgeving, april 2021
[21] Kamerstukken II 2019-2020, 35334, nr. 131

andere beleidsvelden, wat moet leiden tot een meer natuurinclusieve samenleving. Dit wordt verder vormgegeven in de 'Agenda natuurinclusief (2021 – 2050)'. Een natuurinclusievere ruimtelijke inrichting bij verstedelijking, infrastructuur, industrie en de energietransitie is daarbij al geagendeerd. Het Programma Natuur is een gezamenlijk programma van Rijk en provincies; gemeenten, waterschappen, natuurbeheerders, particuliere beheerders en agrariërs zijn partners in de uitvoering.

Spoor 2 van het Programma Natuur kan ook gebruikt worden om landelijk een visie op natuur in de bebouwde omgeving te ontwikkelen en lijnen uit te zetten voor de versterking van de biodiversiteit in de bebouwde omgeving. Deze visie kan een basis zijn voor de uitwerking van de meer juridische oplossingsrichtingen (zie hierna) en een integrale aanpak schetsen waarin de verschillende oplossingsrichtingen samen komen.

5.3.2 Verplicht programma voor biodiversiteit

De provincies zijn al verplicht om beheerplannen voor Natura 2000-gebieden vast te stellen (art. 3.8 lid 3 Ow). Dat zijn programma's in de zin van de Omgevingswet. In aanvulling daarop kan het Rijk ook bepalen dat provincies of gemeenten verplicht worden om een biodiversiteitsprogramma vast te stellen. Het doel van zo'n programma is het versterken van de populaties van soorten en hun leefgebieden. Een provinciaal biodiversiteitsprogramma moet, anders dan de genoemde beheerplannen, betrekking hebben op het gehele provinciale grondgebied. Provincies kunnen met dit programma zorg dragen voor een samenhangend pakket maatregelen dat zowel gericht is op landelijk gebied als stedelijk gebied en dat goed is afgestemd op de beheerplannen van Natura 2000-gebieden. Dit kunnen deels feitelijke maatregelen zijn die de provincie zelf uitvoert, en deels maatregelen die de gemeente moet treffen. Provincies kunnen met instructieregels op grond van art. 2.22 Omgevingswet zorgen dat gemeenten die maatregelen daadwerkelijk treffen.
Een alternatief is dat de gemeenten verplicht worden om alleen voor het stedelijke gebied biodiversiteitsprogramma's vast te stellen. Voor alleen het stedelijke gebied ligt een provinciaal programma niet voor de hand, omdat de meeste maatregelen in stedelijk gebied door de gemeente getroffen zullen worden. Met stedelijke biodiversiteitsprogramma wordt de samenhang met het landelijke gebied en met Natura 2000-gebieden echter niet bereikt.
Het invoeren van een verplicht biodiversiteitsprogramma vergt een wijziging van hoofdstuk 3 van de Omgevingswet.

5.3.3 Instructieregels omgevingsplan in Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Het Rijk kan met instructieregels sturen op de inhoud van omgevingsplannen van gemeenten of zogeheten getrapte instructieregels stellen: instructieregels over de omgevingsverordening, waarmee provincies worden verplicht om instructieregels over natuurinclusief bouwen in omgevingsplannen te stellen. Getrapte instructieregels hebben als voordeel dat de provincies als gebiedsregisseur bij het opstellen van hun instructieregels beter rekening kunnen houden met de lokale omstandigheden dan het Rijk. Getrapte instructieregels worden al gebruikt voor het beschermen van het Natuurnetwerk Nederland (zie art. 7.8 Bkl).
De hoofdstukken 5 en 7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevatten alle instructieregels van het Rijk over omgevingsplannen en omgevingsverordeningen, maar deze hoofdstukken bevatten nog geen specifieke instructieregels over natuurinclusiviteit. Bij het stellen van instructieregels moet het Rijk het

subsidiariteitsbeginsel in acht nemen (art. 2.3 lid 2 Omgevingswet): in principe worden taken en bevoegdheden in het omgevingsrecht door gemeenten en provincies uitgeoefend, het Rijk past alleen bevoegdheden toe als daar een goede reden voor is. Dat is vooral een motiveringsplicht. Het Rijk zal moeten onderbouwen dat nieuwe regels noodzakelijk zijn vanwege bovengemeentelijke of bovenprovinciale belangen en dat het onderwerp niet aan de gemeenten of provincies kan worden overgelaten. Gezien de urgentie van de problematiek is die onderbouwing wel te geven.

Gemeenten moeten met het omgevingsplan zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit is een breed begrip, ruimer dan een “goede ruimtelijke ordening” als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening. Het behoud en de versterking van biodiversiteit is sterk verbonden met de ruimtelijke inrichting van het gemeentelijke grondgebied en moet daarom al betrokken worden bij het vaststellen van het omgevingsplan. Ook zonder instructieregel van het Rijk zal een gemeente dus al rekening moeten houden met natuurinclusiviteit. De uitvoeringspraktijk refereert vaak aan het succes van de watertoets, de instructieregel over het betrekken van waterbelangen bij het huidige bestemmingsplan en straks het omgevingsplan (art. 5.37 Bkl). Op een vergelijkbare manier kan ook een natuurtoets of biodiversiteitstoets als instructieregel in hoofdstuk 5 Bkl worden opgenomen. Een versterking van de kennisbasis (paragraaf 5.2) is randvoorwaardelijk om te zorgen dat gemeenten de instructieregel ook zinvol kunnen invullen.

Een nadeel van een extra instructieregel over natuurinclusiviteit is dat het integrale karakter van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan worden ondergraven. Door, naast de waterbelangen, ook natuurinclusiviteit als specifiek belang te benoemen waarmee de gemeente rekening moet houden bij het maken van het omgevingsplan, kan de vraag opkomen waarom andere belangen – denk aan cultuurhistorie, bodemkwaliteit, gezondheid – niet ook met een specifieke instructieregel worden behartigd. En als alle mogelijke belangen hun eigen instructieregel krijgen wordt er uiteindelijk niets meer geregeld dan al was besloten binnen het begrip “evenwichtige toedeling van functies aan locaties”. Voor de komende jaren kan een instructieregel over een natuurtoets of biodiversiteitstoets wel een aanjagende functie hebben, in samenhang met de andere oplossingsrichtingen.

5.3.4 Aanpassing van het Bouwbesluit of Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Bij renovatie van gebouwen kunnen nest- en broedplaatsen van gebouw bewonende soorten verloren gaan. Om gebouwen te isoleren – waar vanuit de energieopgave op wordt aangestuurd – worden kieren en spleten immers vaak dichtgemaakt. Nieuwbouw voorziet ook niet standaard in natuurinclusieve maatregelen zoals nestgelegenheid. Het Rijk kan generiek de verplichting opleggen om nestgelegenheid te realiseren in het Besluit bouwwerken leefomgeving, de opvolger van het Bouwbesluit 2012.

Als eerste is daarvoor nodig dat in de Omgevingswet het oogmerk van de bouwregels wordt aangepast. Het Besluit bouwwerken leefomgeving is volgens artikel 4.21 van de Omgevingswet gericht op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid. Een regel die gericht is op verbeteren van de natuur of versterking van de biodiversiteit past niet binnen dit oogmerk, zodat zo’n regel nu niet mag worden opgenomen in het Bbl. Daarvoor moet eerst het oogmerk ‘beschermen en ontwikkelen van natuur’ aan artikel 4.21 Omgevingswet worden toegevoegd. Pas als dat

is gebeurd, kunnen in het Bbl regels over natuurinclusief bouwen worden opgenomen. Wellicht kan dit ook worden aangegrepen om in artikel 2.1 Omgevingswet te verduidelijken dat de doelen van de wet niet alleen betrekking hebben op natuurbescherming (art. 2.1 lid 3 onder h Ow), maar ook op verbetering van de natuur. Voor de bescherming van het milieu is in de bijlage bij de wet verduidelijkt dat daar ook het verbeteren van het milieu toe wordt gerekend. Voor natuurbescherming ontbreekt een vergelijkbare uitleg.

Hoe zou een aanpassing van het Bbl er concreet uit kunnen zien? Paragrafen in het Bbl beginnen altijd met een aansturingsartikel, dat het doel van de regels omschrijft. Voor natuurinclusief bouwen bij nieuwbouw zou dat kunnen zijn: een bouwwerk heeft voldoende nestgelegenheid voor vogels en vleermuizen. Daarna wordt dit doel nader uitgewerkt in concrete maatregelen, zo nodig per type gebruiksfunctie. Die uitwerking kan bijvoorbeeld in de vorm van het aantal nestgelegenheden per strekkende meter gevel. Als er normdocumenten of praktijkrichtlijnen voor natuurinclusief bouwen beschikbaar komen (zie ook paragraaf 5.5), dan kan daarnaar worden verwezen. De eisen bij nieuwbouw gelden in principe ook bij verbouw van een bouwwerk. Voor bestaande bouw liggen generieke, landelijke regels over natuurinclusiviteit niet voor de hand.
Voor een variant met meer lokale afwegingsruimte kan een vergelijking worden getrokken met het recente ontwerpbesluit voor aanpassing van het Bbl met extra maatwerkmogelijkheden voor klimaatdaken. In principe is de lijn van de bouwregels dat deze uitputtend zijn en maatwerk hierop alleen in specifieke gevallen mogelijk is. Voor klimaatmaatregelen op daken van industriegebouwen is het ontbreken van maatwerkmogelijkheden als knelpunt gesignaleerd; om die reden wordt maatwerk alsnog mogelijk gemaakt. Voor natuur zouden ook extra maatwerkmogelijkheden opgenomen kunnen worden in het Bbl, zodat gemeenten gebouwgebonden maatregelen voor natuurinclusiviteit kunnen voorschrijven met maatwerkregels (nieuwbouw) of maatwerkvoorschriften (bestaande bouw). Het bieden van maatwerk ligt voor de hand, omdat natuurinclusief bouwen niet op iedere plek in Nederland precies dezelfde maatregelen vereist en een landelijk geldende regel daarom niet per se tot de beste of meest doelmatige oplossing leidt.
Een combinatie is ook mogelijk: een algemene regel in het Bbl die een bepaald generiek niveau van natuurinclusiviteit voorschrijft, met daarbij de mogelijkheid voor de gemeente om met maatwerk gebiedsgericht een strenger of minder streng niveau vast te leggen, afhankelijk van de lokale omstandigheden. Zo nodig kan dat strengere of minder strenge niveau ook al gedefinieerd worden in het Bbl (waardoor toch een zekere standaardisatie behouden blijft).

Een landelijke regeling in het Bbl heeft een aantal voordelen. Een daarvan is de efficiëntie (bij een doelvoorschrift, niet bij maatwerkbevoegdheden): de regel geldt direct in het hele land en aannemers en constructeurs volgen het Bbl goed op. Ook is dit een goede manier om particulieren te bereiken, die via het natuurspoor niet goed kunnen worden aangesproken.
Een gevaar van regels in het Bbl is dat dit ook tot inperking van de mogelijkheden van het omgevingsplan kan leiden. Door het onderwerp natuurinclusiviteit naar zich toe te trekken, kan het Rijk de indruk wekken dat regels (anders dan eventuele maatwerkregels op grond van het Bbl) in het omgevingsplan over natuurinclusiviteit, ook als die niet over bouwwerken gaan, niet meer mogelijk zijn. Het is aan te raden om in de toelichting bij de wijziging van het Bbl nadrukkelijk in te gaan op de resterende decentrale mogelijkheden voor regelgeving.

5.3.5 Verruiming voorschriften bij omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteit

In het huidige recht biedt artikel 5.3 Wet natuurbescherming de mogelijkheid om voorschriften te verbinden aan een ontheffing voor het verstoren van flora en fauna. In de jurisprudentie is uitgelegd onder welke voorwaarden voorschriften aan een ontheffing kunnen worden verbonden die verder gaan dan alleen het beschermen van soorten tegen verslechtering van de staat van instandhouding. De praktijk laat zien dat die mogelijkheid om aanvullende voorschriften te stellen weinig wordt benut. Onder de Omgevingswet bestaat het risico dat er nog minder gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid. Anders dan in de Wet natuurbescherming, is in de Omgevingswet bepaald dat voorschriften bij de omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteiten alleen mogen worden gesteld vanwege het oogmerk van de beoordelingsregels voor die vergunning: de natuurbescherming (zie art. 5.34 in samenhang met art. 5.18 en 5.29 Ow). Voor de bescherming van het milieu is in de bijlage bij de wet verduidelijkt dat daar ook het verbeteren van het milieu toe wordt gerekend. Voor natuurbescherming ontbreekt een vergelijkbare uitleg, en er zou dus (a contrario) geredeneerd kunnen worden dat voorschriften bij de omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteiten niet mogen worden gesteld ter verbetering van de natuur, maar alleen ter bescherming. Dit kan worden opgelost door een wijziging van de Omgevingswet, die duidelijk maakt dat de wet ook gericht is op het verbeteren van de natuur en dat voorschriften bij de betreffende omgevingsvergunningen ook gesteld kunnen worden met het oog op de verbetering van de natuur. Dit kan de provincies een stimulans geven om in hun vergunningenbeleid daadwerkelijk extra maatregelen te eisen bij bijvoorbeeld bouwprojecten, die verder gaan dan alleen zorgen voor het mitigeren of compenseren van verstoring, maar juist een verbetering in de staat van instandhouding bewerkstelligen. Aanvullend op de wetswijziging kan het ministerie ook voorzien in een landelijk geldend document dat invulling geeft aan de wijze van toetsing van flora- en fauna-activiteiten en de voorschriften die aan omgevingsvergunningen kunnen worden verbonden (zie paragraaf 5.5.1).

5.4 Inzet decentrale regelgeving

5.4.1 Handreiking natuurinclusiviteit in decentrale regelgeving

Gemeenten, provincies en waterschappen hebben onder de Omgevingswet mogelijkheden om natuurinclusief bouwen en beheren met decentrale regelgeving te stimuleren of juridisch af te dwingen. Beperkingen die de huidige Wet ruimtelijke ordening bevat (zoals het verplichte overgangsrecht voor bestaande bouwwerken en bestaand gebruik, en het verbod om uitvoeringsaspecten te regelen omdat die niet ruimtelijk relevant zijn) vallen weg. De decentrale overheden kunnen veel baat hebben bij een gezaghebbende handreiking die voorbeelden biedt van de wijze waarop zij natuurinclusiviteit kunnen opnemen in hun regels. Eerder heeft het Ministerie van BZK de Handreiking decentrale regelgeving voor klimaatadaptief bouwen en inrichten uitgebracht, die voorbeelden bevat om klimaatadaptatie met decentrale regelgeving te borgen. Die handreiking voorziet in een grote behoefte en wordt veelvuldig gebruikt.

Onderwerpen die in de handreiking natuurinclusiviteit in decentrale regelgeving in ieder geval aan de orde zouden moeten komen zijn:

- Voorbeelden van aanvullend gemeentelijk of provinciaal beleid over natuurinclusiviteit in de omgevingsvisie of in een natuurprogramma. De omgevingsvisie of het programma vormen

daarmee een basis en onderbouwing voor regels in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening over natuurinclusitiveit.
- Voorbeeldregels voor het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening over de wijze waarop natuurinclusiviteit juridisch kan worden afgedwongen bij nieuwbouw, renovatie van gebouwen, gebiedsontwikkeling en beheer.

Uit de interviews en werksessies blijkt dat klimaatadaptatie en natuurinclusiviteit elkaar kunnen versterken. Het is daarom te overwegen om natuurinclusiviteit te verwerken in de al bestaande handreiking voor klimaatadaptatie. Daarmee kan die versterking ook in voorbeelden worden getoond.

5.4.2 Handreiking natuurinclusiviteit in aanbesteding

Bij het op de markt zetten van opdrachten, zoals een gebiedsontwikkeling, projecten voor infrastructuur of de energietransitie, of het onderhoud/beheer van groenvoorzieningen of bermen, kan de overheid sturen op natuurinclusiviteit via het aanbestedingsspoor. Dit spoor omvat niet alleen het laten meewegen van natuurinclusieve ontwerpen of aanbiedingen in de keuze voor een bepaalde marktpartij, maar ook (aan de voorkant) het formuleren van natuurinclusieve doelen die met de gebiedsontwikkeling, het project of het beheer moeten worden bereikt (bijvoorbeeld in een uitvraag of programma van eisen). Overheden kunnen worden geholpen met een handreiking die goede voorbeelden geeft over de manier waarop natuurinclusieve doelen kunnen worden geformuleerd en vergunningscriteria kunnen worden gehanteerd die tot de selectie van de aanbieder leiden met het meest positieve effect op de biodiversiteit. Deze handreiking heeft dus een andere doelgroep dan de handreiking over de mogelijkheden van decentrale regelgeving (paragraaf 5.4.1). Binnen de verschillende overheidslagen is de programmering en aanbesteding van projecten of onderhoud/beheer bij andere afdelingen belegd dan het opstellen van beleid en regelgeving. Integratie van beide handreikingen kan de handreiking voor beide doelgroepen minder toegankelijk maken.

5.5 Ondersteuning uitvoeringspraktijk

5.5.1 Handreiking interpretatie Wet natuurbescherming en Bal

De toepassing van de Wet natuurbescherming (zowel bij het verlenen van ontheffingen als de instemming met soortenmanagementplannen) door de verschillende provincies of uitvoeringsdiensten is niet eenduidig. Dat maakt de uitkomst van een aanvraag om ontheffing of instemming met een soortenmanagementplan onvoorspelbaar. Sommige provincies of omgevingsdiensten zien wat meer ruimte voor extra voorschriften bij Wnb-ontheffingen en stimuleren het opstellen van soortenmanagementplannen; andere provincies of omgevingsdiensten zijn hier huiverig voor (wat ook te verklaren is vanuit de strikte jurisprudentie over toepassing van de Wnb). Een handreiking of circulaire over de toepassing van de Wnb (en straks hoofdstuk 11 van het Besluit activiteiten leefomgeving), opgesteld door het ministerie van LNV in samenwerking met de provincies, kan helderheid bieden over de manier waarop natuurinclusiviteit in besluiten op grond van de Wnb (en straks het Bal) kan worden meegenomen en een impuls geven aan het gebruik van alle mogelijkheden. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij het principe van Biodiversity Net Gain dat in de UK wordt toegepast.[22] Als de validiteit

[22] Zie https://www.biodiversityinplanning.org/news/bd-net-gain/

van deze handreiking vervolgens wordt bevestigd in een aantal rechtszaken, krijgt deze een sterke werking voor de praktijk.

5.5.2 Doorwerking eigen projecten rijksoverheid

Het Rijk kan een belangrijke bijdrage leveren aan de toepassing van natuurinclusief bouwen in de praktijk via de projecten waar zij zelf opdrachtgever van is. Dat kan door in de aanbesteding van het ontwerp, het planproces en de uitvoering van het project concrete randvoorwaarden en eisen op te nemen. Het gaat hier o.a. om de projecten die in opdracht van Rijkswaterstaat, de Rijksgebouwendienst en Staatsbosbeheer worden uitgevoerd. Hiermee geeft de rijksoverheid het goede voorbeeld.

Naast de doorwerking in de eigen projecten en het bieden van een handreiking t.b.v. interpretatie van de Wet natuurbescherming kan het Rijk ook kennisuitwisseling faciliteren. De vraag daarbij is overigens wel wat er op dit punt aanvullend nodig is, naast de bestaande netwerken zoals de participatietafels Duurzaam Door en KAN. Uit de gesprekken kwam naar voren dat een verbinding met het traject Stroomversnelling (energietransitie) hierbij nuttig en nodig is.

5.6 Stimuleren innovatie en grootschalige productie

5.6.1 Stimuleren repliceerbare natuurinclusieve concepten en materialen

Op basis van het versterken van de kennisbasis in de vorm van de effectiviteit van maatregelen (paragraaf 5.2.2) kan het Rijk de ontwikkeling van concepten en materialen stimuleren. De bouwsector geeft aan behoefte te hebben aan bewezen gebouwgebonden producten die weinig onderhoud vragen en zijn gericht op specifieke soorten. Op het moment dat duidelijk is welke producten passend zijn voor het faciliteren van specifieke soorten en deze producten betaalbaar zijn, zullen ze sneller en vaker worden toegepast. Het gaat hier nadrukkelijk niet alleen om het op grote schaal produceren van één oplossing voor één soort (bijvoorbeeld een bepaald type nestelsteen), maar zeker ook om het stimuleren van oplossingen die breder inzetbaar zijn (bijvoorbeeld gevelbegroeiingssystemen).
Het Rijk kan de ontwikkeling van gebouwgebonden en onderhoudsarme producten stimuleren in de vorm van subsidies, zowel gericht op onderzoek en ontwikkeling als gericht op het gebruik.

5.6.2 Standaardisatie

Naast het stimuleren van ontwikkeling en gebruik kan het Rijk ook inzetten op standaardisatie van concepten, procedures, maatregelen en producten. Dat vraagt om afspraken en afstemmen met diverse organisaties, zoals CROW en NEN. Het opnemen van standaarden in praktijkrichtlijnen en normen kan bijdragen aan grootschalige ontwikkeling en toepassing in de praktijk van concepten, maatregelen en producten. Ook het meer standaardiseren van ontheffingsprocedures in het kader van de Wnb en de eisen die in dat kader aan aanvragers worden gesteld kan een aanzienlijke tijds- en dus geldwinst opleveren. Hier ligt een directe relatie met de eerder genoemde ‘Handreiking interpretatie Wet natuurbescherming’ of het invoeren van het ‘Net Gain'-principe, gebaseerd op een nationale (gestandaardiseerde) kennisbasis en heldere doelcriteria.
Het Rijk kan standaardisatie initiëren en financieel ondersteunen. Als de standaarden ontwikkeld zijn, kan de toepassing ervan vervolgens bindend worden gemaakt door ze te verankeren in de (bouw)regelgeving (paragraaf 5.3.3).

5.6.3 Stimuleren van innovaties m.b.t. financiering van natuurinclusiviteit

Op dit moment blijkt het vaak nog lastig om de businesscase rond te krijgen rond natuurinclusieve inrichting en beheer. Op dit vlak kan innovatie gestimuleerd worden van co-financierings- en co-governanceconcepten, waarbij nadrukkelijk ook gekeken moet worden naar andere dan de gebruikelijke financiers (bijv. verzekeraars). Er kan gekeken worden of inwoners en ondernemers actief betrokken kunnen worden bij het onderhoud en beheer van groen. Tot slot kan gekeken worden naar innovatieve vormen van 'groenfinanciering' voor dit soort trajecten.

5.7 Samenhang oplossingsrichtingen

Het versterken van biodiversiteit in de bebouwde omgeving en het bevorderen van natuurinclusief bouwen vraagt om een combinatie van verschillende oplossingen. De individuele oplossingsrichtingen die wij in de voorgaande paragrafen hebben beschreven zijn in zekere zin puzzelstukjes in een groter geheel. Het leggen van een enkel puzzelstukje brengt de oplossing dichterbij, maar is niet voldoende om de biodiversiteit te versterken. Het gaat om de onderlinge samenhang en het geheel van de puzzel die gelegd moet worden. Wij onderscheiden daarbij ten minste 3 centrale lijnen met oplossingsrichtingen naar de verschillende typen (bouw)projecten:

- Nieuwbouw in de vorm van inbreiding en uitleglocaties
- Renovatie en isolatie in bestaand stedelijk gebied
- Inrichten en beheer openbare ruimte in bestaand stedelijk gebied

Elk type project kent zijn eigen prioriteiten in samenhangende oplossingsrichtingen. Gezien de urgentie van de woningbouwopgave en de context van de achteruitgang van de biodiversiteit in Nederland ligt het voor de hand om gelijktijdig te werken aan de verschillende (lijnen van) oplossingsrichtingen.

5.7.1 Nieuwbouw in de vorm van uitleggebieden en inbreiding

Figuur 5.2 toont een aantal lijnen van oplossingsrichtingen gericht op het bevorderen van natuurinclusief bouwen bij nieuwbouw in de vorm van uitleggebieden en inbreiding. In de figuur richt lijn A zich op het versterken van het beleid en de uitvoeringspraktijk op basis van kennis. Lijn B richt zich op het versterken van de uitvoeringspraktijk op basis van standaardisatie.

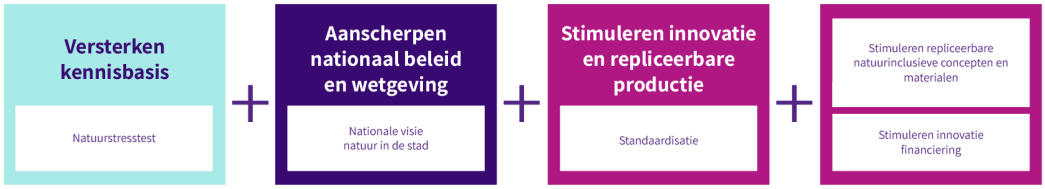
Nieuwbouw in de vorm van uitleggebieden en inbreiding

A. Versterken beleid met nationaal kader en ondersteuning





B. Versterken uitvoeringspraktijk met kennis



Figuur 5.2. Lijnen oplossingsrichtingen bij nieuwbouw

Lijn A kent twee varianten. In beide varianten vormt de basis het versterken van de kennisbasis en het nationale beleidskader. Het onderscheid tussen beide varianten hangt samen met de sturingsfilosofie van het Rijk. De eerste variant gaat uit van sturing via (nationale) regelgeving. Bij de tweede variant ligt het accent meer op stimuleren en bestuurlijke afspraken.

Bestuursakkoord natuurinclusief bouwen

Een bestuursakkoord tussen verschillende overheden en private partijen is in verschillende beleidsvelden een manier om afspraken te maken over beleidsdoorwerking en uitvoering. Ook voor natuurinclusief bouwen kan dit nuttig zijn. De scope kan hierbij beperkt zijn tot natuurinclusief bouwen, maar kan ook worden verbreed naar het versterken van biodiversiteit of juist gekoppeld worden aan de woningbouwopgave, waarbij de samenhang met de energietransitie en klimaatadaptatie terugkomt. Een bestuursakkoord kan zich bijvoorbeeld richten op de volgende afspraken:

- (Ver)bouwprojecten worden altijd gecombineerd met (populatieversterkende of populatieherstellende) maatregelen op of bij de bouwlocatie.[23]
- In de uitvraag (zie paragraaf 3.3.3 aanbestedingsspoor) wordt gewicht toegekend aan positieve aspecten van natuurinclusief bouwen.
- Er wordt gehandeld vanuit algemene uitgangspunten als ‘meekoppelen’ en ‘win-win-situaties creëren voor natuur. Er wordt een gezamenlijk onderzoeks- en monitoringsprogramma opgesteld voor de meest kwetsbare soorten die effecten ondervinden van bouwprojecten. Resultaten van monitoring en

[23] Zie voor voorbeelden van maatregelen bijvoorbeeld de Handreiking Slim Koppelen Klimaatadaptatie voor gemeenten (Nationaal Kennis- en innovatieprogramma Water & Klimaat, februari 2020.) Voor deze en meer documenten met voorbeelden van maatregelen, zie https://www.kanbouwen.nl/kennis-en-inspiratie/maatregelen-op-gebiedsniveau/.

onderzoek worden gepubliceerd in een blad dat bijvoorbeeld jaarlijks verspreid wordt onder de deelnemende partijen bij het akkoord.
- Er worden op lokaal of regionaal niveau soortenmanagementplannen en kwetsbaarheidsanalyses opgesteld.
- Innovatie en gebruik van de beste beschikbare technieken wordt gestimuleerd.

Er wordt een gezamenlijk beleidskader opgesteld voor het beoordelen van vergunningaanvragen. Hierin wordt opgenomen welke mitigerende maatregelen door alle partijen bij het akkoord onderschreven worden als effectief.

5.7.2 Renovatie

Figuur 5.3 toont een lijn van oplossingsrichtingen gericht op het bevorderen van natuurinclusief bouwen bij renovatie en isolatie (energietransitie). Het versterken van de kennisbasis vormt de basis in deze lijn. Daarnaast voorziet deze lijn in de oplossingsrichtingen de handreiking over de toepassing van de Wnb en de standaardisatie van betaalbare en onderhoudsarme concepten en producten.



Figuur 5.3. Lijn van oplossingsrichting bij renovatie en isolatie

5.7.3 Inrichting en beheer openbare ruimte in bestaand stedelijk gebied

Figuur 5.4 toont een lijn van oplossingsrichtingen gericht op het bevorderen van natuurinclusief bouwen bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte. Het versterken van de kennisbasis vormt ook hier de basis. Daarnaast voorziet deze lijn in de handreiking voor aanbestedingen, de toepassing van de Wnb en de standaardisatie van betaalbare en onderhoudsarme concepten en producten.



Figuur 5.4. Lijn oplossingsrichting bij inrichting en beheer openbare ruimte in bestaand stedelijk gebied

6 Conclusies en aanbevelingen

Het biodiversiteitsverlies in Nederland is alarmerend en heeft potentieel grote en ontwrichtende gevolgen voor de leefbaarheid, de maatschappij en de economie. Natuurinclusief bouwen kan een bijdrage leveren aan de versterking van de biodiversiteit. Natuurinclusief bouwen is het rekening houden met de natuur in de bouw: in de plan-, realisatie- en beheerfase. Bij natuurinclusief bouwen worden maatregelen in, aan, om of op gebouwen en in de omliggende private en openbare ruimte genomen met als doel de biodiversiteit substantieel te ondersteunen en te versterken. Natuurinclusief bouwen komt echter nog maar beperkt van de grond en is nog zeker niet de standaard.

Dit onderzoek brengt, in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, in beeld welke knelpunten op het gebied van natuurinclusief bouwen worden ervaren en welke oplossingsrichtingen voor deze knelpunten denkbaar zijn. De knelpunten en oplossingsrichtingen verschillen per type project: (1) nieuwbouw in de vorm van inbreiding en uitleglocaties, (2) renovatie en isolatie en (3) inrichten en beheer van de openbare ruimte in bestaand stedelijk gebied.

De knelpunten die worden ervaren bij natuurinclusief bouwen kunnen worden ingedeeld in inhoudelijke aspecten (zoals kennis, informatie, beleid), institutionele aspecten (zoals financiering, taken, verantwoordelijkheden, juridische instrumenten) en relationele aspecten (zoals cultuur, samenwerken). Veel genoemde knelpunten zijn (zonder volledig te zijn – zie hoofdstuk 4 voor een compleet beeld):

- Kennis over de aanwezigheid van soorten, de effectiviteit van maatregelen en de mogelijkheden voor verankering ontbreekt, met name bij kleinere gemeenten.
- Er zijn veel beleidswensen voor nieuwbouw en renovatie, waaronder klimaatadaptatie, de energietransitie, circulariteit en natuurinclusiviteit. De ambities zijn vaak niet op elkaar afgestemd en natuurinclusiviteit delft regelmatig het onderspit omdat andere ambities steviger zijn verankerd.
- Er gaat veel tijd en geld om in de toepassing van de Wet natuurbescherming – bijvoorbeeld in ecologische onderzoeken, het achterhalen van lokale beleidskaders en overleg met het bevoegd gezag – maar dit vertaalt zich niet in versterking van de biodiversiteit. Als gevolg hiervan vertraagt de uitvoering van projecten.
- Ontwikkelaars en bouwbedrijven ervaren financiële knelpunten bij het sluitend krijgen van een businesscase bij het toepassen van natuurinclusieve maatregelen (geen directe opbrengst of waardeverhoging van vastgoed).

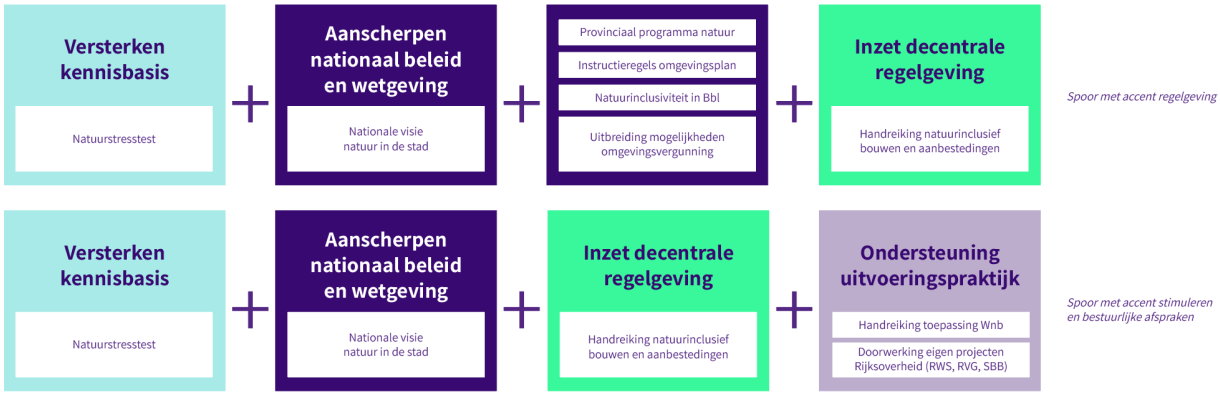
Het Rijk en andere overheden kunnen op verschillende manieren oplossingen bieden voor deze knelpunten. In het onderzoek onderscheiden wij vijf oplossingsrichtingen:

- het versterken van de kennisbasis over de toestand en effecten van maatregelen
- het aanscherpen van nationaal beleid en wetgeving
- de inzet van decentrale regelgeving
- ondersteuning van de uitvoeringspraktijk
- het stimuleren van innovatie en repliceerbare productie

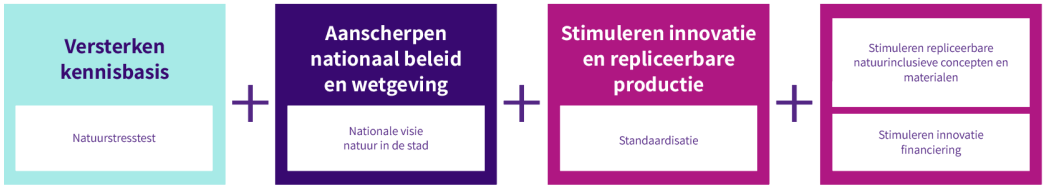
Het versterken van biodiversiteit in de bebouwde omgeving en bevorderen van natuurinclusief bouwen vraagt om een combinatie van verschillende oplossingen. Wij onderscheiden daarbij een aantal centrale lijnen, die hieronder grafisch zijn weergegeven.

Nieuwbouw in de vorm van uitleggebieden en inbreiding

A. Versterken beleid met nationaal kader en ondersteuning



B. Versterken uitvoeringspraktijk met kennis



Renovatie en Isolatie



Inrichting en beheer openbare ruimte in bestaand stedelijk gebied



Figuur 6.1 Lijnen oplossingsrichtingen

Gezien de urgentie en het momentum in het dossier raden wij aan om gelijktijdig met de verschillende lijnen aan de slag te gaan en hier als Rijk regie op te voeren. Let daarbij op dat de oplossingen allen puzzelstukjes zijn in een groter geheel. Het leggen van een enkel puzzelstukje brengt de oplossing dichterbij, maar is niet genoeg. Het gaat om de onderlinge samenhang en het geheel van de puzzel die gelegd moet worden. Een heldere visie op rijksniveau en voeren van nationale regie op een aantal

punten (waaronder een eenduidige nationale kennisbasis en eenduidige interpretatie van wet- en regelgeving en beleid) kunnen het ‘leggen van de puzzel’ eenvoudiger en sneller maken.

Een samenhangende aanpak voor de korte en middellange termijn
De snelheid waarmee oplossingsrichtingen kunnen worden geïmplementeerd verschilt per oplossing. Het uitwerken van een handreiking kent een relatief korte doorlooptijd, terwijl het aanpassen van wetgeving een langere procedure vraagt.

De volgende oplossingsrichtingen kunnen op korte termijn gerealiseerd worden:

- Versterken kennisbasis: er zijn al veel gegevens beschikbaar over de referentiesituatie: waar welke soorten zich bevinden, hoe de 'staat van instandhouding’ is en wat de kenmerkende gidssoorten per gebied zijn. Ook over de effectiviteit van maatregelen is al het nodige bekend. Het bij elkaar brengen en ontsluiten van deze gegevens hoeft niet veel tijd te kosten en levert wel direct meerwaarde op.
- Inzet decentrale regelgeving: de handreikingen voor natuurinclusiviteit in decentrale regelgeving en natuurinclusiviteit in aanbestedingen kunnen ook nog dit jaar worden opgesteld. Kennis en voorbeelden zijn al aanwezig, dus ook deze handreikingen zijn een kwestie van bij elkaar brengen en publiceren.
- Ondersteuning uitvoeringspraktijk: een gezaghebbende handreiking over interpretatie en toepassing van de Wnb (en het Bal) kan een snelle oplossing bieden voor de knelpunten bij het verlenen van Wnb-vergunningen en het wegvallen van de gedragscode voor natuurinclusief renoveren. Gelet op de doelgroep zou dit een project van het ministerie van LNV, het IPO en wellicht de betrokken omgevingsdiensten moeten zijn. Het risico bestaat dat de handreiking moeizaam van de grond komt of weinig perspectief biedt als de betrokkenen voor “juridische zekerheid” gaan. Dit kan mogelijk worden ondervangen door een stevige projectleiding vanuit het ministerie van LNV.

Op basis van voldoende capaciteit en middelen kan het Rijk het initiatief nemen om hier op korte termijn mee aan de slag te gaan.

Een mogelijkheid om de samenhang tussen korte en middellange termijn oplossingen en gedeeld eigenaarschap te waarborgen, is het toewerken naar een nationaal bestuursakkoord natuurinclusief bouwen. In dit bestuursakkoord kunnen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten gezamenlijk onderzoeken en vormgeven hoe 'ruimte’ gemaakt kan worden voor groen en biodiversiteit in stedelijk gebied volgens de afwegingsprincipes in de NOVI. Hierbij kan gekeken worden naar de samenhang met andere ruimtelijke opgaven, zoals klimaatadaptief bouwen en de energietransitie.
Het toewerken naar een bestuursakkoord sluit aan bij het ontwerp van de NOVI, waarin al is aangegeven dat het Rijk met de andere overheden werkt aan een samenhangende aanpak van groen in en om de stad. Een bestuursakkoord kan op relatief korte termijn worden uitgewerkt. In een bestuursakkoord kunnen afspraken worden gemaakt tussen de verschillende overheden en marktpartijen over het uitwerken en implementeren van de verschillende oplossingen om de geconstateerde knelpunten weg te nemen en daarmee natuurinclusief bouwen te bevorderen.

Bijlage 1

Begeleidingscommissie, interviews en werksessie

Samenstelling begeleidingscommissie

- Isabelle Vreeke, ministerie LNV (opdrachtgever)
- Susan Arts, ministerie LNV
- Danielle Freriks, ministerie BZK
- Vincent van de Gun, ministerie BZK
- Nirul Ramkisor, ministerie BZK
- Robbert Snep, Wageningen Universiteit (WUR)
- Helen Toxopeus, Universiteit Utrecht (UU)
- Marleen Hermans, Technische Universiteit Delft (TUD)
- Marco Lurks, VNG

Deelnemers interviews en werksessie

- Rolien Wisse, BAM (interview en werksessie)
- Jeroen Bevers, provincie Groningen (interview)
- Lennart Zwart, provincie Groningen (werksessie)
- Pieter Knauff, Vesteda (interview)
- Nico Wissing, Studio Nico Wissing, en Thomas van Rijbroek, gemeente Oude IJsselstreek (interview)
- Joyce van den Berg en Jorine Noordman, gemeente Amsterdam (interview)
- Claudia Bouwens, Neprom (interview en werksessie)
- Irene Mulder, gemeente Den Haag (interview)
- Jan Willem Burgmans, Heymans (interview)
- Laura van Heeswijk en Jessica Winter, provincie Overijssel (interview)
- Max Klasberg, Arcadis (interview en werksessie)

Tijdens het onderzoek is van elk interview een verslag gemaakt. De geïnterviewden zijn allen in de gelegenheid gesteld op het interviewverslag te reageren. De verantwoordelijkheid voor de interpretatie van de interviews en de hieruit voortkomende knelpuntenanalyse ligt bij de opstellers van het rapport.

Bijlage 2

Overzicht knelpunten uit interviews

Inhoud

Beleid en strategie

1. Vanuit het perspectief van bouwers en ontwikkelaars sturen de ministeries in de basis nog steeds vanuit de gescheiden ontwikkelingsstromen rood (gebouwen), grijs (infra) en groen (landschap, natuur). De vaak sectorale beleidsambities, regelingen en normen die daarvan het gevolg zijn en de daaraan gekoppelde financieringsstromen dagen niet uit tot integraal denken en ontwikkelen.
2. De decentralisatie die gepaard is gegaan met de overgang naar de Wnb heeft geleid tot allerlei beleids- en interpretatieverschillen tussen met name provincies. Voor landelijk opererende bouwers leidt dit tot heel veel extra overleg en afstemming.
3. De onzekerheid die in de bouwwereld ontstaat door de grote hoeveelheid overheidsregelingen en procedures waarmee je rekening moet houden bij natuurinclusief bouwen, vraagt om enorm veel afstemming en maatwerk. Dit werkt behalve drempelverhogend ook prijsverhogend.
4. Het stapelen van duurzaamheidsambities heeft consequenties voor de stichtingskosten en daarmee voor haalbaarheid en betaalbaarheid van vastgoed. Dat draagt niet bij aan het betaalbaar houden van vastgoed voor mensen met een gemiddelde of kleine beurs.
5. Voor bouwers is abstract en multi-interpretabel beleid lastig; men zoekt naar eenduidige en goed toepasbare oplossingen.
6. Het is lastig complexe ecologische randvoorwaarden te vertalen naar in de uitvoering bruikbare en concrete adviezen (wat, wanneer, hoeveel, hoelang).
7. Het ontbreekt aan de juiste prikkels om innovatie natuurinclusieve bouwoplossingen te ontwikkelen die op grote schaal geproduceerd kunnen worden.
8. De grote bouwopgave die er ligt en de beperkt beschikte ruimte in Nederland maken dat er voor elke vierkante meter scherpe keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van inrichting. Lang niet al die keuzes zijn verenigbaar met de wens tot versterking van de biodiversiteit.
9. In de bodem ligt de basis voor het voedselweb. Doordat we die bodem steeds grootschaliger verstoren door hem te bebouwen, te betegelen of op te hogen verliezen we biodiversiteit. Een groene gevel of groen dak kan niet zonder meer een alternatief bieden voor het verlies aan ‘volle grond’.
10. Door bij het werken aan natuurinclusiviteit alleen maar in te zetten op maatregelen per project of gebouw en niet op een samenhangende groene overkoepelende structuur op buurt-, stad-, regio- en landsniveau, ontbreekt een essentieel onderdeel van het creëren en instandhouden van vitale ecosystemen.
11. Het risico van het kijken naar oplossingen voor natuurinclusief bouwen op kleine schaal en op korte termijn, is dat kansen voor grootschalige lange termijnoplossingen die ook bijdragen aan het behalen van andere doelen gemist worden.
12. Er wordt op dit moment veel te weinig gebruik gemaakt van de potentie (en de ruimte) die het groen biedt dat gekoppeld is aan de grootschalige infrastructuur in Nederland (wegen, waterlopen, spoor en gas- en elektriciteitsleidingen).

13. Doordat de ontwikkelingen rondom de energietransitie veel sneller gaan dan die rondom natuurinclusivitieit, dreigt het gevaar dat straks het openbaar gebied vol ligt met verzwaarde electriciteitskabels en warmteleidingen en er geen ruimte meer is voor groen of groene gevels.
14. Sommige gemeenten geven aan dat zij een 'normatieve basis' missen om hun natuurinclusief bouwbeleid op te verankeren.
15. Het realiseren van meer en andersoortig groen in gemeentelijk openbaar gebied heeft allerlei consequenties die soms leiden tot lastig oplosbare dilemma's. Denk daarbij aan hogere investerings- en onderhoudskosten, andersoortig beheer en daarbij behorend materieel en last but not least de prioriteitsstelling in de verdeling van de openbare ruimte, waarbij de grenzen van meervoudig ruimtegebruik steeds vaker in zicht komen.

Kennis en informatie

1. Het ontbreekt aan een goede onderbouwing van de economische waarde van natuurinclusief bouwen voor de biodiversiteit, de kwaliteit en leefbaarheid van de woonomgeving en de volksgezondheid.
2. Het dossier 'natuurinclusief bouwen' staat nog aan het begin van kennisontwikkeling, omdat van veel oplossingen en maatregelen nog onvoldoende bekend is of ze effect hebben en welk effect dat is. Duidelijk omschreven regels maken is daarom in veel gevallen lastig of onmogelijk.
3. Bij 'natuurinclusief bouwen' blijven verbouw, renovatie en beheer en onderhoud onderbelicht, maar daar valt wellicht evenveel of zelfs nog meer winst te behalen dan bij nieuwbouw.
4. Alleen het realiseren van groen en/of nestkasten leidt niet per definitie tot versterking van de biodiversiteit. De maatregelen die je treft moeten passen in een groter 'natuurlijk systeem', dat uiteindelijk het hele voedselweb moet beslaan om ook op lange termijn 'levensvatbaar' te blijven.
5. De nadruk ligt te veel op onderzoek *voorafgaand* aan het bouwen en te weinig op de effecten achteraf.
6. Het in kaart brengen van de 'staat van instandhouding' zoals op grond van de wet Natuurbescherming gevraagd wordt voor een grote stad kost miljoenen. Nog afgezien van de vraag of een stad dat kan betalen, zijn er waarschijnlijk onvoldoende ecologen om dat te doen.
7. Er is op dit moment een grotere vraag naar ecologen dan dat er aanbod is (capaciteitsgebrek en dus kennisgebrek).
8. Het ontbreekt voor verschillende soorten aan landelijk beschikbare gestandaardiseerde kennis over de relatie tussen die soorten, te treffen instandhoudingsmaatregelen en de effecten daarvan.
9. Het ontbreekt aan landelijk gestructureerde 'effectmonitoring' van natuurinclusief bouwen. Die monitoring is nodig om onderbouwde conclusies te trekken over de effecten van het gevoerde beleid en de op basis daarvan maatregelen te treffen ter versterking van biodiversiteit.
10. Het ontbreekt voor veel maatregelen aan overeenstemming tussen ecologen onderling over de effecten daarvan op bescherming en instandhouding van soorten.
11. De focus ligt nu te veel op soortenmonitoring en te weinig op het organiseren en behouden van de juiste condities voor biodiversiteit en het onderzoeken van de effectiviteit van maatregelen.
12. Gemeenten zijn zich veelal niet bewust van de verantwoordelijkheid die zij hebben ten aanzien van instandhouding en bescherming van soorten. Dit geldt ook voor een deel van de professionele bouwende en beherende partijen en voor veel particulieren.

13. In de onderhandeling met bouwers en ontwikkelaars over niet juridisch afdwingbare duurzaamheidsambities, ontbreekt het de kleinere gemeenten vaak aan de specialismen (denk bijvoorbeeld aan ecologen, planeconomen) om voldoende professioneel tegenwicht te bieden.
14. Het natuurinclusief maken van *gebouwen* is ingewikkeld: hoe zorg je ervoor dat het **gebouw zelf** (en niet het terrein er omheen) bijdraagt aan het voedselweb ter plaatse, dat het 'gebouw gebonden groen' niet verdroogt en dat het geheel ook nog betaalbaar en beheerbaar is?
15. Het ontbreekt aan een goede meetlat: wanneer draag je als bouwer/beheerder voldoende bij aan biodiversiteit? Hoe meet je dat?De bestaande certificeringen leveren op dat punt nog onvoldoende inhoudelijk houvast.
16. Ecologen zijn vaak niet eenduidig in hun advies. Soms spreken ze elkaar zelfs tegen. Als dat gebeurt tijdens een bouwproject, leidt dat tot verwarring en frustratie en kost tijd en geld: wanneer doen we het goed?
17. Het ontbreekt voor veel soorten aan eenduidig toepasbare en onderhoudsarme natuurinclusieve oplossingen met bewezen of aantoonbaar positief effect voor op, aan of in het gebouw.
18. Door het gebrek aan eenduidig toepasbare onderhoudsarme natuurinclusieve bouwoplossingen, moet vaak nog kostbaar maatwerk geleverd worden. Dat maakt natuurinclusief bouwen duurder dan wanneer er geïndustrialiseerde toepassingen voorhanden zouden zijn.
19. Het ontbreekt aan landelijk 'natuurinclusief erkende' renovatie-oplossingen.

Institutioneel

Organisatie

1. Beleid, uitvoering, inrichting, beheer en onderhoud van natuurinclusieve gebouwen en terreinen worden vaak uitgevoerd door verschillende afdelingen, organisaties of (dochter)bedrijven, die lang niet altijd elkaars intenties en beweegredenen kennen. Voor instandhouding en versterking van biodiversiteit is het echter nodig dat beleid, uitvoering, inrichting en beheer zo goed mogelijk op elkaar aansluiten.
2. Het borgen van een gemeentelijk natuurinclusiviteitsbeleid blijkt ingewikkeld te zijn. Dat geldt zowel voor het binnen de gemeente toepasbaar, uitvoerbaar en controleer maken van dat beleid, als voor het juridisch afdwingbaar maken ervan naar externe partijen en het controleren c.q. handhaven.

Wet- en regelgeving

1. De Wet natuurbescherming kent maar een paar belangen op grond waarvan het bevoegd gezag ontheffing mag verlenen.In praktijk is het hierdoor heel lastig om particulieren een ontheffing te verlenen, maar ook voor grootschaliger projecten is dat niet altijd eenvoudig te motiveren. Knelpunt is: De Wnb draagt slechts beperkt bij aan natuurinclusief bouwen, als gevolg van de wijze waarop de wet is ingevuld en in de praktijk wordt toegepast (zie punt hieronder).
2. Het verlenen van een ontheffingen van de Wet Natuurbescherming wordt veelal gekoppeld aan de bouwfase, maar niet aan de beheerfase. Het is dus maar de vraag of de aanwezige soorten ook in stand en beschermd blijven na voltooiing van de bouw.
3. Het te krampachtig interpreteren van de Wnb kan leiden tot in de praktijk nauwelijks uitvoerbare generieke gebiedsontheffingen.

4. Gedragscodes dragen zelden bij aan de versterking van biodiversiteit.
5. Het provinciale ontheffingsbeleid en de landelijk goedgekeurde gedragscodes zijn niet altijd in lijn met elkaar. Dit is ingewikkeld voor handhavers, maar geeft ook tegenstrijdigheden en inconsequenties in regelgeving en schept onduidelijkheid naar bouwers.
6. Landelijke regelingen en normeringen (bijv. BENG, NEN, …)ten aanzien van verschillende duurzaamheidsvelden (energie, klimaatadaptiviteit, natuurinclusiviteit, cicularitеit, …) zijn vaak nog niet onderling op elkaar afgestemd en/of geïntegreerd. Dat maakt werken aan duurzaamheid complexer en daagt ook niet uit tot het zoeken naar (innovatieve) 'win-win'-oplossingen (project Vertical in A'dam levert daarin tal van voorbeelden).
7. Het ontbreekt gemeenten aan eenduidige instrumenten om natuurinclusief bouwen intern en extern te borgen en juridisch afdwingbaar te maken.
8. Het ontbreekt aan instrumenten en middelen om koplopers op het gebied van natuurinclusief bouwen te belonen.

Financiering

1. De investering die bouwers nu doen in natuurinclusiviteit vertaalt zich niet in de verkoopwaarde van het vastgoed (businesscase komt niet rond).
2. De marges in de bouw zijn dusdanig klein dat 'bovenwettelijke investeringen' al snel resulteren in hogere stichtingskosten, terwijl die zich niet recht evenredig laten doorvertalen in de waardering van het vastgoed. In een vastgoedmarkt waar men toch primair concurreert op prijs, stimuleert dit niet om extra te investeren in natuurinclusiviteit. Bouwers hebben daarom op het vlak van duurzaamheidsambities behoefte aan een 'level playing field'
3. Investeren in duurzaamheid is in veel gevallen nog altijd een 'onrendabele investering' in financiële zin.
4. Zolang de overheid niet bereid is om financieel bij te dragen aan het realiseren van natuurinclusiviteit in projecten (rechtstreeks of door middel van een aangepaste grondprijs) zal de betaalbaarheid van vastgoed voor de 'gemiddelde Nederlander' in het gedrang komen.
5. Het laten opstellen van een soortenmanagementplan is enorm kostbaar. Voor kleinere organisaties (gemeenten, particulieren, kleinere bouwers, kleinere corporaties) vraagt dit vaak een te grote (voor)investering.

Samenwerken

Cultuur en werkwijze

1. Bij nieuwbouw en aanleg van grootschalige infra zijn we nog steeds geneigd onze plannen leidend te laten zijn voor de omgeving in plaats van de natuurlijke omgeving leidend te laten zijn voor de plannen. Lees daarbij 'natuurlijke omgeving' als: biotische en abiotische factoren; soorten *en* hun leefomgeving; het complete 'voedselweb' inclusief de bodem.
2. Het ontbreekt aan focus op het 'dossier natuurinclusief bouwen': er gebeurt te veel gelijktijdig en los van elkaar en dat leidt tot onduidelijkheid en onzekerheid onder stedenbouwkundigen, landschapsarchitecten, bouwers en architecten.

3. Door het ontbreken van transparantie op financieel vlak tussen bouwers en overheidsopdrachtgevers en het daarmee gepaard gaande vertrouwen over en weer, is het lastig om ambities te realiseren in haalbare en betaalbare projecten.
4. Het overgrote deel van de investering die bouwers nu doen in natuurinclusiviteit bestaat uit overleg, afstemming en vooronderzoek. De grootte van die investering en/of de geleverde inspanning staan vaak niet in verhouding tot in het eindresultaat (zichtbare maatregelen of meetbare effecten ten aanzien van biodiversiteit)
5. Bij reguliere projecten wordt uiteindelijk maar 5 tot 10% van het budget voor natuurinclusiviteit daadwerkelijk in maatregelen gestoken. De rest gaat op aan onderzoek en overleg. (koppelen aan 15)

Regie en coördinatie

1. Hoe eerder je 'natuurinclusiviteit' in het planproces meeneemt, hoe meer ruimte er vaak nog is om het op een fundamentele en integrale manier mee te nemen in locatiekeuze, ontwerp van terreinen en gebouwen en daarin ook gebruik te maken van 'meekoppelkansen'.
2. Gemeenten hebben steeds minder vaak grondposities op basis waarvan ze via de uitgifte van grond natuurinclusief bouwen kunnen afdwingen.
3. De aanbesteding is vaak het sluitstuk van een lang planproces. Hoe eerder je echter 'natuurinclusiviteit' in het planproces meeneemt, hoe meer ruimte er vaak nog is om er op een fundamentele en integrale wijze vorm aan te geven. Door 'natuurinclusiviteit' pas in het eindcontract cq. de aanbesteding op te nemen, loop je het risico dat natuurinclusief bouwen gereduceerd wordt tot 'slingers ophangen'.
4. Een natuurinclusieve bouwoplossing zal op lange termijn niet goed functioneren als blijkt dat gespecialiseerd of intensief onderhoud nodig is om die oplossing in stand te houden.

Participatie/publiek private samenwerking

1. Het stapelen van duurzaamheidsambities vanuit het overheidsbeleid leidt ertoe dat met het oog op haalbaarheid en betaalbaarheid per bouwproject andere keuzes en afwegingen gemaakt worden. Dat pakt regelmatig niet gunstig uit voor maatregelen ter versterking van de biodiversiteit.
2. Als een Natuurbeschermingswetvergunning pas heel laat in het plan- of ontwerpproces wordt aangevraagd, is er vaak nog maar weinig ruimte over (letterlijk, maar ook financieel en planningstechnisch) om te zoeken naar goede oplossingen voor instandhouding en versterking van de (aanwezige) biodiversiteit.
3. In de aanbestedingssystematiek van veel grote infrastructurele projecten door (semi)overheden blijkt 'prijs' nog altijd een doorslaggevend selectiecriterium te zijn en maakt 'natuurinclusiviteit' geen deel uit van de oorspronkelijke projectdoelstelling. Tot slot zit 'natuurinclusiviteit' ook vaak niet in het 'doelmatigheidscriterium' waarop dergelijke projecten achteraf worden doorgelicht door hun eigen rekenkamers.
4. Als binnen een aanbesteding geen eisen worden meegegeven, dan prijzen aanbiedingen met natuurinclusief bouwen zich uit de markt.

Bijlage 3

Geraadpleegde literatuur

- Stadsnatuur maken, Jacques Vink, Piet Vollaard, Niels de Zwarte NAI010 2017
- Groenblauwe netwerken, atelier Groenbalus, Hiltrud Potz , NAI 2016
- Nederland Natuurpositief; Ambitiedocument voor een gezamenlijke aanpak in natuurbeleid oktober 2019 IPO en ministerie van LNV
- Juridisch Kader behorende bij Kennisdocumenten Soortenbescherming BIJ12 Versie 1.0 juli 2017
- Natuurinclusief isoleren, stimuleren en standaardiseren, Natuur & Milieu 8 juni 2020
- Economische gevolgen Flora- en faunawet, Ecorys in opdracht van ministerie BZK 15 juni 2016
- Soortenbescherming bij ruimtelijke ingrepen, ministerie van EZ, september 2016
- Puntensysteem voor groen- en natuurinclusief bouwen, Arcadis in opdracht van gemeente Den Haag, 20 september 2018
- Brief 'Maak natuurinclusief bouwern de norm', Lodewijk Hoekstra en Nico Wissing NL Greenlabel e.a. , 1 november 2019
- Natuurinclusief bouwen: wat beweegt de Nederlandse vastgoedsector?, M.A. van Haaster-de Winter, M.W.C. Dijkshoorn-Dekker, N.B.P. Polman, T.J.M. Mattijssen en H. Kortstee, WUR 2020
- Integrale ontwerpmethode openbare ruimte, Joyce van den Berg, Hans van der Made e.a. , Amsterdam 2020
- Designing wildlife-inclusive cities that support human-animal co-existence, Apfelbeck, Snep e.a., Landscape and Urban Planning 200 (2020)

Bijlage 4

Tabel instrumenten

Overzicht instrumentarium en manieren om dit bij natuurinclusief bouwen in te zetten.

Toelichting kolom 1:
Preventief wil zeggen: vooraf, gericht op voorkomen van negatieve effecten en op verbetering van de bestaande situatie actieve bescherming.
Curatief wil zeggen: achteraf handhaafbaar, passieve bescherming.

Preventief/curatief	Instrument	Bevoegd gezag	Toelichting	Ontwerp	Realisatie	Beheer
(Vergunning voor afwijken van) Bestemmingsplan/omgevingsplan						
Preventief	Instructieregels voor het bestemmingsplan of omgevingsplan	Provincie of Rijk richting gemeente (hoofdstuk 5 Bkl)	Instructieregels worden gesteld in omgevingsverordening of in algemene maatregel van bestuur, gemeenten moeten deze meenemen bij opstellen/wijzigen plan.			Instructieregels zijn mogelijk, ook over regels die de gemeente naar eigen inzicht opneemt, mits ze gaan over “evenwichtige toedeling van functies aan locaties”. Dat is bij de meeste onderwerpen het geval. Mogelijke uitzondering is onkruidbestrijding.

Preventief/curatief	Instrument	Bevoegd gezag	Toelichting	Ontwerp	Realisatie	Beheer
Preventief	Bestemmingsplan / omgevingsplan	Gemeente	Initiatiefnemers moeten voldoen aan regels in het bestemmingsplan of – als dit niet kan - een vergunning voor afwijken daarvan aanvragen Optie: Via postzegelbestemmingsplan of regels in omgevingsplan regel stellen die direct voor een heel gebied geldt		(voorwaardelijke) verplichting in bestemmingsplan: bouwen slechts toegestaan onder voorwaarde – bijv. aanleg groen dak Bestemmingsplan: specifieke gebruiksregel natuurinclusief bouwen: Uiterlijk voor vestiging / ingebruikname pand [natuurinclusief geregeld] Omgevingsplan: bij (ver)nieuwbouw wordt [natuurinclusieve maatregelen] geregeld	(voorwaardelijke) verplichting in bestemmingsplan: als je gaat bouwen, ook verplichting om *in stand te houden*

Preventief/curatief	Instrument	Bevoegd gezag	Toelichting	Ontwerp	Realisatie	Beheer
Preventief	Omgevingsvergunning werken of werkzaamheden 2.1 lid 1 onder b Wabo	Meestal gemeente	Gebruikmaken van de afwijkruimte die bij regels in het bestemmingsplan/omgevingsplan is gegeven. Toetsingskader koppelen aan natuurbelangen.		Reikwijdte bepalen: Mag van regels natuurinclusief bouwen afwijken als [voorwaarde] (Bijv: een groen dak aanleggen hoeft niet, als bouwer zelf met even effectieve natuurinclusieve plannen komt)	
	Vergunning voor afwijken van het bestemmingsplan 2.1 lid 1 onder c Wabo / Binnenplanse omgevingsplanactiviteit (5.1 lid 1 Ow)	Meestal gemeente, soms instemming andere overheid nodig, als een van hun belangen meespeelt			In voorschriften voorwaarden voor het mogen afwijken opnemen. Bijvoorbeeld: je moet een x aantal maatregelen nemen gericht op natuurherstel	
Ontheffing beschermde soorten/Omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteit 3.1/3.5/3.10 Wet natuurbescherming/5.1 lid 2 onder g Omgevingswet en hoofdstuk 11 Besluit activiteiten leefomgeving, paragraaf 8.6.2 Besluit kwaliteit leefomgeving. Wie het bevoegd gezag is, is afhankelijk van de vraag of initiatiefnemer de ontheffing apart wil aanvragen (provincie bevoegd gezag), of wil aanhaken bij overige vergunningen zoals bouwvergunningen (gemeente bevoegd gezag). Als gemeente bevoegd gezag wordt door aanhaken of meervoudige aanvraag, is een verklaring van geen bedenkingen/advies en instemming van de provincie nodig bij verlenen vergunning.						

Preventief/curatief	Instrument	Bevoegd gezag	Toelichting	Ontwerp	Realisatie	Beheer
Curatief	Toezicht en handhaving op Zorgplicht 1.11 Wet natuurbescherming / 11.27 Besluit activiteiten leefomgeving	Provincie, soms Rijk	Degene die een activiteit verricht waarvan te verwachten is dat deze gevolgen heeft voor beschermde soorten, moet deze gevolgen voorkomen en anders beperken. à meestal afgedekt door regels hieronder, maar gelden die niet, dan val je terug op de zorgplicht. Zie 11.27 lid 2 Bal voor concretisering van de zorgplicht.		Voldoen aan zorgplicht	Voldoen aan zorgplicht
Preventief	Vrijstelling voor bepaalde soorten/activiteiten in omgevingsverordening provincie 3.10 lid 2 onder a Wet natuurbescherming/8.74 l onder 6° Besluit kwaliteit leefomgeving	Provincie	Provincie kan in de omgevingsverordening het verstoren van bepaalde soorten [onder voorwaarden Bkl] vrijstellen van de vergunningplicht.		In de omgevings-verordening is het verstoren van bepaalde soorten vanwege ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk vrijgesteld van de vergunningplicht. Zie omgevingsverordening desbetreffende provincie.	In de omgevings-verordening is het verstoren van bepaalde soorten vanwege bestendig beheer of ruimtelijke ontwikkeling en **daarop volgende gebruik** mogelijk vrijgesteld van de vergunningplicht, zie omgevingsverordening provincie.

Preventief/curatief	Instrument	Bevoegd gezag	Toelichting	Ontwerp	Realisatie	Beheer
Preventief	Mitigerende maatregelen nemen	Gemeente, provincie, soms Rijk	Effecten op beschermde soorten in het plangebied zodanig beperken dat geen ontheffing meer nodig is	Plan van aanpak (bespreken met deskundige/ecoloog) met maatregelen zoals 'werken buiten het broedseizoen'	Maatregelen concretiseren bij aanvraag voor een bouwvergunning	
Curatief	Werken volgens vastgestelde gedragscode 3.31 Wet natuurbescherming/11.45, 11.53, 11.59 Besluit activiteiten leefomgeving	(Bestuursrechtelijk) Toezicht en handhaving van de regels door provincie	Geen vergunning/toestemming meer nodig als initiatiefnemer kan werken via door LNV goedgekeurde gedragscode.		Geen vergunning / toestemming meer nodig als realisatie voldoet aan goedgekeurde gedragscode. Er is momenteel geen goedgekeurde gedragscode voor bouwwerkzaamheden zoals renovatie, zie paragraaf 3.4.1.	Geen vergunning / toestemming meer nodig als beheer voldoet aan goedgekeurde gedragscode.
Curatief	(voorschriften bij) omgevingsvergunning flora en fauna		Als negatieve gevolgen niet beperkt kunnen worden.		Ontheffing/omgevingsvergunning flora en fauna	Voorschriften over beheer bij ontheffing/omgevingsvergunning flora en fauna

Preventief/curatief	Instrument	Bevoegd gezag	Toelichting	Ontwerp	Realisatie	Beheer
Curatief	Uitvoering van maatregelen zoals beschreven in programma 11.18, 11.41, 11.49, 11.55 Besluit activiteiten leefomgeving	Bestuursorgaan, maar altijd met toestemming van bevoegd gezag voor vergunningen: GS of Minister van LNV.	vrijstelling voor activiiteit(en) in programma's die zijn gericht op de kwaliteit en bescherming van bepaalde natuurwaarden. Let op voorwaarden voor aanwijzing vrijgestelde activiteiten (meer info zie paragraaf 3.3.2.2 onder 'programma'))		Kijk of er een programma geldt	Kijk of er een programma geldt

Natuurvergunning/Omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit Bij werkzaamheden met (mogelijk) effect op (habitats en soorten in) Natura 2000-gebied 2.7 lid 2 Wet natuurbescherming/5.1 lid 1 onder e Omgevingswet en paragraaf 8.6.1 Besluit kwaliteit leefomgeving.
Wie het bevoegd gezag is, is afhankelijk van de vraag of initiatiefnemer de vergunning apart wil aanvragen (provincie bevoegd gezag), of wil aanhaken bij overige vergunningen zoals bouwvergunningen (gemeente bevoegd gezag). Als gemeente bevoegd gezag wordt door aanhaken of meervoudige aanvraag, is een verklaring van geen bedenkingen/advies en instemming van de provincie nodig bij verlenen vergunning.

Preventief/curatief	Instrument	Bevoegd gezag	Toelichting	Ontwerp	Realisatie	Beheer
Curatief	(voorschriften bij) natuurvergunning/omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit	Provincie (of gemeente met instemming provincie)	Een initiatiefnemer probeert in het vergunningtraject te bewijzen dat zijn / haar activiteit geen effecten heeft op het Natura 2000-gebied of dat hij / zij negatieve effecten (grotendeels) kan beperken. Bevoegd gezag beoordeelt steeds of de voorgestelde bewijzen / maatregelen voldoende zijn. Als uit voortoets blijkt dat er significante negatieve effecten te verwachten zijn, passende beoordeling opstellen. Uitgebreid (wetenschappelijke kennis) de effecten van alle aspecten van het project op de instandhoudings-doelen in kaart brengen.	Natuurvergunning / omgevings-vergunning Natura 2000-activiteit aanvragen Voortoets, Verslechteringstoets of passende beoordeling uitvoeren (afhankelijk van de aanwezigheid en ernst van effecten op beschermde soorten)		

Preventief/curatief	Instrument	Bevoegd gezag	Toelichting	Ontwerp	Realisatie	Beheer
Preventief	Beoordelen (of er voldoende stikstofruimte is aan de hand van aangeleverde) Aerius berekening	Provincie	Wie fossiele brandstoffen uit gaat stoten in de buurt van een Natura 2000-gebied, moet een berekening (laten) maken in Aerius. Aerius 2019A berekent emissie in aanlegfase en gebruiksfase. www.aerius.nl	Stikstofuitstoot berekenen in Aerius Een Aerius-berekening maakt onderdeel uit van de beoordeling of je werkzaamheden negatieve effecten hebben op habitats of habitats van soorten in een Natura 2000-gebied.		
Curatief	Landelijk: Vrijstelling tijdelijke bouwactiviteiten in wetsvoorstel stikstofreductie en natuur Let op: geldt straks alleen voor aanlegfase, niet voor (stikstofuitstoot door bijv. apparatuur in) gebruiksfase	Rijk	Uitgebreide berekeningen (Aerius) en toetsen voor de aanlegfase vervallen hiermee. Welke tijdelijke bouwactiviteiten precies worden vrijgesteld wordt uitgewerkt in AMvB, deze verwachten ze eind november. Streven is behandeling in TK vóór kerstreces.		Mogelijk in de toekomst vrijstelling van Aerius en toetsen voor de aanlegfase	

Preventief/curatief	Instrument	Bevoegd gezag	Toelichting	Ontwerp	Realisatie	Beheer
Curatief	(Toezicht en handhaving op) Zorgplicht 1.11 Wet natuurbescherming/11.6 Besluit activiteiten leefomgeving	Provincie	Degene die een activiteit verricht waarvan te verwachten is dat deze gevolgen heeft op Natura 2000-gebied, moet deze gevolgen voorkomen en anders beperken. à meestal afgedekt door regels hieronder, maar gelden die niet, dan val je terug op de zorgplicht. Zie 11.6 lid 2 Bal voor concretisering van de zorgplicht.		Voldoen aan zorgplicht	Voldoen aan zorgplicht

Bijlage 5

Samenhang knelpunten en oplossingsrichtingen

Inhoudelijke aspecten

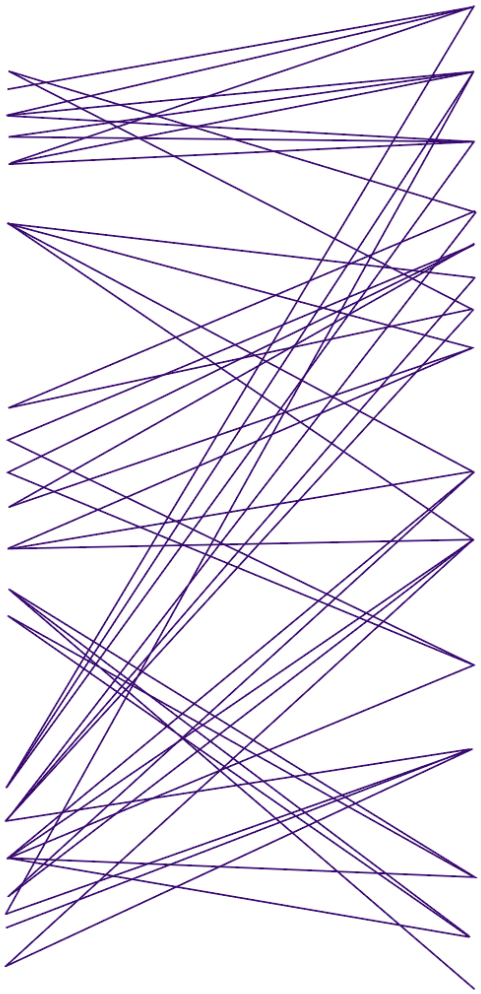
- Integratie op beleidsniveau beperkt, waardoor op schaal van bouwplannen ambities worden gestapeld. Natuurinclusief heeft dan niet de hoogste prioriteit.
- Gebrek aan kennis en lokaal beleidskader (met name bij kleinere gemeenten).
- Kennis effectiviteit natuurinclusieve maatregelen beperkt beschikbaar (gebrek aan standaarden).
- Capaciteit ecologische deskundigheid beperkende factor.
- Verschil in kennis en beleidskader op lokaal niveau zorgt voor onduidelijkheid en vraagt veel afstemming bij planontwikkeling.
- Eisen natuurinclusieve maatregelen nog beperkt opgenomen in decentrale regelgeving en aanbesteding.

Institutionele aspecten

- Organisatie en financiering bouwplannen sectoraal ingericht bij overheid en bouwers. Interne afstemming tussen sectoren en tussen beleid en uitvoering nog niet optimaal.
- Wnb richt zich op beschermen soorten bij bouwen en niet op verbeteren biodiversiteit.
- Verschil in interpretatie en toepassing Wnb provincies en omgevingsdiensten
- In de praktijk vallen kleine projecten buiten Wnb-procedure.
- In de praktijk geen aandacht voor beheer en onderhoud bij vergunning Wnb.
- Afstemming over uitwerken gedragscode tussen Rijk en provincies beperkt.
- Sectorale (duurzaamheids)eisen niet altijd op elkaar afgestemd.
- Gemeenten ervaren een gebrek aan instrumenten om te sturen op natuurinclusief bouwen.
- Ontwikkelaars en bouwbedrijven ervaren financiele knelpunten bij het sluitend krijgen van businesscase (geen directe opbrengst / waardeverhoging).
- Ecologisch onderzoek en soortenmanagementplan is relatief kostbaar.

Samenwerken / relatie overheid en markt

- Tijd en geld voor natuurinclusief bouwen hoofdzakelijk ingezet voor onderzoek en afstemming (i.p.v. maatregelen).
- Natuur en natuurinclusief bouwen niet leidend in projecten, concurrentie, duurzaamheidsambities.
- Veel initiatieven, maar regie en afstemming beperkt.
- Gebrek aan transparantie en onderling begrip tussen overheid en markt.
- Specifieke eisen en voorschriften komen te laat in ontwerpproces op tafel.
- Aandacht voor beheer/onderhoud van natuurinclusieve maatregelen beperkt.
- Gebrek aan grondpositie gemeenten (minder mogelijkheden tot eisen).
- Natuurinclusief bouwen beperkt onderdeel van waardering aanbestedingen.



Versterken kennisbasis
- Natuurstresstest
- Landelijk overzicht werkende maatregelen (standaarden)
- Landelijke effectmonitoring

Aanscherpen nationaal beleid en wetgeving
- Nationale visie op natuur in de stad
- Provinciaal programma natuur
- Instructieregels omgevingsplan
- Natuurinclusiviteit in Bbl
- Uitbreiding mogelijkheden omgevingsvergunning

Inzet decentrale regelgeving
- Handreiking natuurinclusiviteit in decentrale regelgeving
- Handreiking natuurinclusief bouwen en aanbestedingen

Ondersteuning uitvoeringspraktijk
- Handreiking toepassing Wnb
- Doorwerking eigen projecten Rijksoverheid (RWS, RVG, SBB)

Stimuleren innovatie en repliceerbare productie
- Stimuleren repliceerbare natuurinclusieve concepten en materialen
- Standaardisatie
- Stimuleren innovatie financiering