

# Het Gelders natuurcompensatiebeleid

---

*Een casestudie naar de uitvoering van natuurcompensatieprojecten  
in Gelderland.*



*Maartje Wagemakers  
Bachelorthesis Geografie, Planologie en Milieu (GPM)  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Radboud Universiteit Nijmegen*

*April 2018*



# Het Gelders natuurcompensatiebeleid

---

## *Colofon*

### *Gegevens begeleider*

Begeleider: Sietske Veenman  
E-mailadres: [s.veenman@fm.ru.nl](mailto:s.veenman@fm.ru.nl)  
Telefoonnummer: 024 361 56 45

### *Gegevens student*

Naam: Maartje Wagemakers  
Studentnummer: S4838513  
Opleiding: Pre-master Geografie, Planologie en Milieu (GPM)  
E-mail: [maartje.wagemakers@gmail.com](mailto:maartje.wagemakers@gmail.com)  
Mobiel: 0657106397

Bron omslagfoto: eigen foto

Aantal woorden hoofdtekst: 16.956

April 2018



## Voorwoord

Van februari 2017 tot en met april 2018 ben ik, met een tussenpose en gedeeltelijk in deeltijd, bezig geweest met mijn bachelorthesis voor de pre-master geografie, planologie en milieu. Voor u ligt het resultaat, een beleidsanalyse van het Gelders natuurcompensatiebeleid. Graag wil ik van de gelegenheid gebruik maken om de mensen te bedanken die mij hebben geholpen bij het schrijven van mijn bachelorthesis en daarmee met het afronden van de pre-master.

Allereerst wil ik mijn begeleidster, Sietske Veenman, bedanken voor haar hulp tijdens het hele proces. Niet alleen heeft zij mij geholpen met de begeleiding van mijn onderzoek maar ook op persoonlijk vlak is zij een steun geweest. Haar feedback en ondersteuning heeft er toe geleid dat ik mijn bachelorthesis succesvol heb afgerond en kan terugkijken op een leerzame periode.

Ook wil ik graag alle geïnterviewden bedanken, zonder wiens medewerking ik nooit in staat zou zijn geweest om dit onderzoek uit te voeren. In het bijzonder wil ik mevrouw Pingen van de provincie Gelderland bedanken voor haar hulp tijdens het opzetten van mijn onderzoek en het verschaffen van de benodigde informatie omtrent het Gelders natuurbeleid. Tot slot wil ik mijn mede studenten bedanken voor het delen van ideeën en de nuttige discussies.

Ik wens u veel leesplezier.

Maartje Wagemakers

28 april 2018

## Woordenlijst en afkortingen

BAB = Beleidsarrangementen benadering

Barro = Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

DLG = Dienst Landelijk Gebied

EHS = Ecologische Hoofdstructuur

GNN = Gelders Natuurnetwerk

GO = Groene Ontwikkelingszone

MER = Milieueffectenrapportage

Ministerie van EZK = Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Ministerie van LNV = Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit

NNN = Nationaal Natuurnetwerk

NURG = Nadere Uitwerking Rivierengebied

VEM = Voedereenheid melk

Wro = Wet ruimtelijke ordening

# Inhoudsopgave

|                                                   |    |
|---------------------------------------------------|----|
| Samenvatting.....                                 | 9  |
| 1 Inleiding .....                                 | 12 |
| 1.1 Probleemstelling.....                         | 12 |
| 1.1.1 Wetenschappelijke relevantie .....          | 12 |
| 1.1.2 Maatschappelijke relevantie .....           | 12 |
| 1.2 Onderzoeksdoel.....                           | 13 |
| 1.3 Onderzoeksvragen.....                         | 13 |
| 1.4 Leeswijzer .....                              | 13 |
| 2 Theoretisch kader .....                         | 15 |
| 2.1 Ontwikkeling Nederlands natuurbeleid .....    | 15 |
| 2.2 Beleidsanalyse .....                          | 15 |
| 2.2.1 Conceptueel model voor beleidsanalyses..... | 15 |
| 2.2.2 Keuze soort beleidsanalyse .....            | 16 |
| 2.3 Beleidsarrangementen benadering (BAB).....    | 17 |
| 2.3.1 Actoren .....                               | 17 |
| 2.3.2 Resources .....                             | 18 |
| 2.3.3 Regels .....                                | 18 |
| 2.2.4 Discours .....                              | 18 |
| 2.4 Operationalisering.....                       | 18 |
| 3 Methodologie .....                              | 20 |
| 3.1 Onderzoeksmethode.....                        | 20 |
| 3.1.1 Case selectie .....                         | 20 |
| 3.1.2 Respondenten selectie .....                 | 21 |
| 3.2 Dataverzameling.....                          | 22 |
| 3.3 Data analyse .....                            | 22 |
| 3.4 Onderzoeksfasen .....                         | 22 |
| 4 Stadsbrug Nijmegen .....                        | 24 |
| 4.1 Initiatief .....                              | 24 |
| 4.2 Voorbereiding.....                            | 24 |
| 4.3 Realisatie .....                              | 27 |
| 4.4 Nazorg .....                                  | 28 |
| 5 Analyse .....                                   | 30 |
| 5.1 Actoren .....                                 | 30 |

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| 5.1.1 Publieke actoren.....                  | 30 |
| 5.1.2 Private actoren .....                  | 31 |
| 5.1.3 Interacties & coalities .....          | 32 |
| 5.1.4 Knelpunten actoren.....                | 33 |
| 5.2 Resources .....                          | 33 |
| 5.2.1 Tastbare resources .....               | 33 |
| 5.2.2 Niet-tastbare resources.....           | 34 |
| 5.2.3 Verhoudingen resources .....           | 35 |
| 5.2.4 Knelpunten resources.....              | 35 |
| 5.3 Regels .....                             | 36 |
| 5.3.1 Formele regels .....                   | 36 |
| 5.3.2 Informele regels .....                 | 38 |
| 5.3.3 Invloed van de regels.....             | 39 |
| 5.3.4 Knelpunten regels.....                 | 40 |
| 5.4 Discours .....                           | 40 |
| 6 Conclusie, aanbevelingen & reflectie ..... | 42 |
| 6.1. Conclusie .....                         | 42 |
| 6.2 Aanbevelingen.....                       | 43 |
| 6.3 Reflectie.....                           | 45 |
| Bibliografie .....                           | 46 |
| Bijlagen .....                               | 49 |
| Bijlage A Inventarisatieonderzoek.....       | 49 |
| Bijlage B Geïnterviewde actoren .....        | 50 |
| Bijlage C Beleid .....                       | 51 |
| C.1 Rijksbeleid .....                        | 51 |
| C.2 Provinciaal beleid .....                 | 51 |

## Samenvatting

Hoewel het idee van ecologische compensatie weids geaccepteerd is, blijkt uit onderzoek dat de huidige compensatiepraktijken nog niet de beoogde doelen halen. Zo is in Nederland al gebleken dat het beleid voor natuurcompensatie in de uitvoering onvoldoende werkt. In 2007 en 2014 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar natuurcompensatie. Hieruit is naar voren gekomen dat zowel gemeenten als provincies meer aandacht besteden aan natuurcompensatie, maar de compensatieverplichtingen worden nog niet genoeg nageleefd. Ook in diverse andere rapporten wordt vastgesteld dat natuurcompensatie in de uitvoering onvoldoende werkt. Om te onderzoeken wat de reden is voor het niet uitvoeren van de compensatieverplichting en hoe er voor gezorgd kan worden dat de natuurcompensatie wel wordt uitgevoerd, kan gebruik worden gemaakt van een beleidsanalyse. Door een beleidsanalyse op basis van de beleidsarrangementen benadering (BAB) kan inzicht worden verkregen in de werking van een natuurcompensatieproject en welke factoren bepalend zijn voor de uitvoering. Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in het natuurcompensatiebeleid van de provincie Gelderland, ten einde aanbevelingen te kunnen doen die eventueel bijdragen aan de uitvoering van meer compensatieprojecten. De centrale onderzoeksvraag die daarbij hoort is: Hoe werkt op basis van de vier dimensies van de beleidsarrangementen benadering de uitvoering van een natuurcompensatieproject in de provincie Gelderland en welke knelpunten zijn er?

De BAB gaat uit van vier dimensies: actoren, resources, regels en discours. Deze vier dimensies zijn onderling verbonden. Ontwikkelingen in één dimensie hebben invloed op wat er in de andere dimensies gebeurt. De vier dimensies vormen de leidraad in het onderzoek. De actoren zijn degenen die betrokken zijn bij het beleidsdomein. De tweede dimensie resources kan gezien worden in termen van middelen en hun verdeling over de actoren. De middelen zijn beleidsinstrumenten die het functioneren van het beleidsdomein ondersteunen. Actoren zijn afhankelijk van de middelen, ze kunnen resources gebruiken om te proberen hun doelen te bereiken of om doelen van anderen tegen te houden. De regels omvatten het kader van het beleid inzake bepaalde normen en waarden. Bijvoorbeeld wet- en regelgeving en procedures die relevant zijn voor een bepaald beleidsdomein. De dimensie discours focust op de beleidsmaatregelen en bevat de inhoud van een beleidsdomein. Er zijn veel verschillende manieren om een discours te interpreteren. Voor dit onderzoek wordt onder discours de tijdgeest verstaan die betrekking heeft op het natuurcompensatiebeleid. Welke rol speelt natuur in het beleid en wanneer werd natuur belangrijk?

Om inzicht te verkrijgen in het beleidsdomein van natuurcompensatie en de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is gekozen voor het gebruik van een casestudie. Door het bestuderen van een bepaalde case is de onderzoeker in staat om een grondig inzicht te krijgen in een echte situatie. Voor dit onderzoek is één case bestudeerd die gekozen is op basis van drie criteria. De gekozen case is het project natuurcompensatie stadsbrug Nijmegen. Voor de vorming van het onderzoek zijn drie oriënterende gesprekken gehouden. Deze oriënterende gesprekken hadden als doel een probleem vast te stellen welke speelt in het Nederlands natuurbeleid. Nadat het probleem was geformuleerd is er een case geselecteerd. Vervolgens is een eerste groep respondenten geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de geselecteerde case stadsbrug Nijmegen. Voor extra diepgang in het onderzoek en om de externe validiteit te vergroten is er voor gekozen om naast de casestudie gebruik te maken van een delphi methode. Hierbij worden de resultaten van de casestudie afgezet tegen ervaringen van ervaringsdeskundigen. Een tweede groep respondenten is daarom geselecteerd op basis van hun kennis over en ervaring met het Gelderse natuurcompensatiebeleid.

Uit de analyse is naar voren gekomen dat de belangrijkste actoren bij natuurcompensatie de initiatiefnemer, het bevoegd gezag, de vergunningverlener, de uitvoerder en andere belanghebbenden in het gebied zijn. Naast deze actoren kunnen afhankelijk van de omvang van het project en de kennis van de initiatiefnemer andere actoren erbij betrokken worden, zoals externe adviseurs. In het begin zijn de belangrijkste actoren de initiatiefnemer en andere belanghebbenden, dit kunnen bevoegde gezagen en vergunningverleners zijn, maar dat hoeft niet. Bij de realisatie zijn

voornamelijk de compensatieplichtige en de uitvoerende partij betrokken. Uit de case blijkt dat dit niet dezelfde partij hoeft te zijn. Naast de controle van de bevoegde gezagen kunnen er ook externe partijen zijn die zich opwerpen als controleurs, vanwege hun belangen in bijvoorbeeld de natuurkwaliteit.

De belangrijkste resources zijn geld, grond, kennis en draagvlak. Geld drukt zich in eerste instantie uit in de financiën voor de realisatie van het project. Betreft de natuurcompensatie gaat het om geld voor de aankoop van compensatiegronden of de afwaardering van de grond, de inrichtingskosten voor het realiseren van de natuur en vergoedingen voor het beheer. Een van de belangrijkste resources is dan ook de grond. Zonder compensatiegronden kan er geen natuurcompensatie plaatsvinden. Deze gronden kunnen in eigendom zijn van de initiatiefnemer of via een overeenkomst worden gebruikt van een andere eigenaar. Een andere belangrijke resource is kennis. Bij natuurcompensatie zijn kennis van de wet- en regelgeving en kennis van de grondmarkt sterk van belang. Maar niet altijd heeft de initiatiefnemer zelf alle kennis in huis. In dat geval kan hulp gevraagd worden aan externe adviseurs. Naast kennis is draagvlak ook een belangrijke resource. Zonder draagvlak kan een project niet van de grond komen. Draagvlak speelt ook een belangrijke factor bij de financiën, indien er andere belanghebbenden voor nodig zijn om het budget rond te krijgen. Daarnaast zijn er altijd voor- en tegenstanders. Zo kunnen er verschillende bezwaren en zienswijzen ingediend worden bij een project. Een duidelijke besluitvorming en goede beoordeling van de vergunningverlening is daarom van belang. Over het algemeen is er wel genoeg draagvlak voor de natuurcompensatie, zolang de vorm en locatie van de compensatie duidelijk zijn voor het publiek.

De belangrijkste regels zijn de formele regels, dus de wet- en regelgeving van de autoriteiten. De informele regels verwijzen naar de regels die gebaseerd zijn op een vrijwillige overeenkomst of die betrekking hebben op niet-verplichte doelen, hier kan een eigen invulling aan gegeven worden. Wanneer een ingreep binnen het Natura 2000 en/of Gelders Natuurnetwerk valt, moet er gecompenseerd worden voor de aangetaste natuur. In de Natuurbeschermingswet 1998 zijn procedures en afspraken gemaakt over de condities waaronder een aantasting van Natura 2000 gebied mag plaatsvinden. Deze wet is per 1 januari 2017 opgegaan in de nieuwe Wet Natuurbescherming. In het provinciaal beleid staan de regels voor de provincie Gelderland. In de omgevingsverordening Gelderland is het NNN uitgewerkt in het Gelders Natuurnetwerk (GNN) en de Groene Ontwikkelingszone (GO). Voor de aanvraag van een omgevingsvergunning moet een passende beoordeling gemaakt worden. Met een passende beoordeling wordt aangetoond of een ingreep zware negatieve effecten op de omgeving heeft en of er alternatieven zijn. Indien er zware negatieve effecten zijn en er zijn geen alternatieven, dan moet er gecompenseerd worden. Er wordt dan gekeken welke maatregelen nodig zijn om de schade door de ingreep te compenseren door de ontwikkeling van nieuwe natuur elders. Voor natuurcompensatie geldt het beginsel dat er zo dicht mogelijk in de buurt van de ingreep gecompenseerd moet worden. Een locatieselectie wordt uitgevoerd op basis van een aantal criteria. Voor de provincie Gelderland geldt dat compensatie alleen buiten het GNN kan plaatsvinden, waarna de gronden aan het GNN kunnen worden toegevoegd. Daarnaast heeft ieder natuurdoeltype zijn eigen eisen, de habitateisen. Een van de belangrijkste regels om verder rekening mee te houden betreft de Europese staatsteunregelgeving. Dit kan spelen wanneer een partij een vergoeding betaald aan een andere partij die ook deelneemt aan het economische verkeer. In zo'n geval zou er met financiële middelen van de overheid ingegrepen worden in de bedrijfsvoering, wat volgens Europese regels niet mag. Er moet daarom op gelet worden dat een partij niet bevoordeeld wordt door middel van inkomensondersteuning.

Voordat de eerste natuurcompensatieprojecten in Nederland van start gingen speelde natuurcompensatie nog maar een kleine rol in Nederland. Mensen waren zich niet bewust van de noodzaak van natuurcompensatie. Met de tijd en gedurende de eerste projecten werd de rol van de natuur steeds groter. Er werden nieuwe inzichten verkregen en de regelgeving werd verder ontwikkeld, mede hierdoor is natuurcompensatie een grotere rol gaan spelen. Mensen zijn door de jaren heen steeds bewuster geworden van de noodzaak van natuurcompensatie, er kwam meer draagvlak. Tegenwoordig speelt natuurcompensatie een belangrijke rol bij veel projecten. Inmiddels

zijn er al honderden natuurcompensatieprojecten uitgevoerd. Er is dus een verschuiving te zien in de rol en bewustwording van natuurcompensatie sinds de start van de eerste compensatieprojecten.

# 1 Inleiding

Menselijke ontwikkelingen zorgen vaak voor negatieve gevolgen op de natuur en het milieu. Veranderingen in landgebruik, zoals verstedelijking of wegeaanleg, veroorzaken onvermijdelijk in meer of mindere mate schade aan de natuurlijke of ecologische omgeving (Villarroya, Persson, & Puig, 2014, p. 54). Deze negatieve gevolgen zijn bijvoorbeeld een daling van het natuuroppervlakte en achteruitgang en verlies van biodiversiteit. Met de huidige veranderingen in het klimaat worden mensen zich steeds meer bewust van het belang van de natuur. Het natuurbeleid wordt daardoor ook steeds verder ontwikkeld.

De bestaande regels voor natuurbescherming, de Environmental Impact Assessment (in Nederland de milieueffecten rapportage) en andere regulerende maatregelen proberen de negatieve gevolgen van bijvoorbeeld infrastructuur te beperken (Villarroya, Persson, & Puig, 2014, p. 54). In het Nederlandse beleid zijn deze regulerende maatregelen vastgelegd in de natuurcompensatieregeling, welke is opgenomen in de nieuwe Wet Natuurbescherming (Rijksoverheid, n.d.). Maar hoe goed werkt dit natuurbeleid?

## 1.1 Probleemstelling

Hoewel het idee van ecologische compensatie weids geaccepteerd is, blijkt uit onderzoek dat de huidige compensatie praktijken nog niet de beoogde doelen halen (Villarroya, Persson, & Puig, 2014, p. 54). Zo is ook in Nederland al gebleken dat het beleid voor natuurcompensatie in de uitvoering onvoldoende werkt, bijvoorbeeld uit een rapport van de Algemene Rekenkamer (2014). Het niet uitvoeren van de compensatieverplichting kan leiden tot een daling van het natuuroppervlakte. Wat voor achteruitgang en verlies van biodiversiteit kan zorgen. Om dit tegen te gaan is het belangrijk dat de natuurcompensatie wel wordt uitgevoerd. Wat is de reden voor het niet uitvoeren van de compensatieverplichting? En hoe kan er gezorgd worden dat de natuurcompensatie wel wordt uitgevoerd?

### 1.1.1 Wetenschappelijke relevantie

Op wetenschappelijk gebied zijn er een aantal onderzoeken geweest naar natuurcompensatie. Zo zijn er voor projecten als de aanleg van snelwegen al diverse richtlijnen en verbetervoorstellen geschreven betreft ecologische compensatie, bijvoorbeeld door Cuperus et al (1999) en Villarroya & Puig (2013). Daarnaast zijn er in verschillende landen casestudies gedaan, bijvoorbeeld door Albrecht et al, (2010) in Zwitserland en Villarroya en Puig (2010) in Spanje.

Echter is er op wetenschappelijk gebied niet veel geschreven over het beleid en de uitvoering van natuurcompensatie in Nederland. Terwijl uit Nederlandse onderzoeken blijkt dat daar wel een probleem ligt. In 2007 en 2014 heeft bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar natuurcompensatie. Hieruit is naar voren gekomen dat er tussen 2007 en 2014 al veel is verbeterd, zowel gemeenten als provincies besteden meer aandacht aan natuurcompensatie, maar de compensatieverplichtingen worden nog niet genoeg nageleefd. Ook in diverse andere rapporten wordt vastgesteld dat natuurcompensatie in de uitvoering onvoldoende werkt, zoals in rapportages van de (Rijks) rekenkamer, de Randstedelijke Rekenkamer, de VROM inspectie, RAVON, Natuurmonumenten en in diverse MSc-scripties (Groenfonds, 2013). Daarnaast heeft de Randstedelijke Rekenkamer onderzoeken gedaan waaruit het beeld ontstaat dat de regie op natuurcompensatie ontbreekt (Randstedelijke Rekenkamer, n.d.). Dit maakt het Nederlands natuurcompensatiebeleid wetenschappelijk gezien interessant om te onderzoeken.

### 1.1.2 Maatschappelijke relevantie

Momenteel zijn verschillende provincies bezig met het aanpassen van hun natuurcompensatiebeleid, of hebben dit reeds gedaan (Provincie Utrecht, 2015). Dit laat zien dat het een actueel onderwerp is. Een van de provincies die bezig is met aanpassingen aan haar natuurcompensatiebeleid is de provincie Gelderland. Om een overzicht te krijgen van de compensatieopgaven in Gelderland en om

de compensatie van natuur in Gelderland te evalueren heeft de Gelderse Natuur- en Milieufederatie een onderzoek gedaan naar de compensatieverplichtingen in Gelderland in de periode 2007-2016. In dat onderzoek zijn de compensatieverplichtingen van de afgelopen 10 jaar in Gelderland geïnventariseerd. Ook in dit onderzoek is naar voren gekomen dat een deel van de compensatieverplichtingen (nog) niet zijn uitgevoerd (Bijleveld, 2016). Om dit in de toekomst te voorkomen, wordt er momenteel gewerkt aan een verbeteringsproject betreffende het beleid omtrent natuurcompensatie waarbij meerdere actoren betrokken zijn (Pingen, persoonlijke communicatie, 29 maart 2017). Dit onderzoek kan mogelijk een bijdrage leveren aan een dergelijk verbeteringsproject. Hierdoor is het maatschappelijk relevant om te onderzoeken.

## 1.2 Onderzoeksdoel

Om te onderzoeken wat de reden is voor het niet uitvoeren van de compensatieverplichting en hoe er voor gezorgd kan worden dat de natuurcompensatie wel wordt, uitgevoerd kan gebruik worden gemaakt van een beleidsanalyse. Door een beleidsanalyse op basis van de beleidsarrangementen benadering (BAB) kan inzicht worden verkregen in de werking van een natuurcompensatieproject en welke factoren bepalend zijn voor de uitvoering. Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in het natuurcompensatiebeleid van de provincie Gelderland, ten einde aanbevelingen te kunnen doen die eventueel bijdragen aan de uitvoering van meer compensatieprojecten. Er is voor gekozen om dit onderzoek uit te voeren in de provincie Gelderland, omdat deze provincie momenteel werkt aan een verbeteringsproject betreffende het beleid omtrent natuurcompensatie. Dit onderzoek kan daar mogelijk een bijdrage aan leveren. De doelgroep voor dit onderzoek is een ieder die geïnteresseerd is in natuurcompensatieprojecten in Nederland.

Onder natuurcompensatie wordt verstaan het compensatiebeleid voor het Nationaal Natuurnetwerk (NNN). Iedere provincie heeft het NNN weer vertaald in een provinciaal Natuurnetwerk, bijvoorbeeld in Noord-Brabant het Natuurnetwerk Brabant (NNB) en in Limburg de goudgroene natuurzone. De Boswet die vanaf 1 januari 2017 is opgenomen in de nieuwe Wet Natuurbescherming is niet meegenomen in het onderzoek. Het onderzoek heeft zich dus alleen gericht op het compensatiebeleid voor het NNN. In de provincie Gelderland is het NNN vertaald in het Gelders Natuurnetwerk het GNN, om deze reden wordt er in de rest van dit onderzoek gesproken over het GNN.

## 1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is:

*Hoe werkt op basis van de vier dimensies van de beleidsarrangementen benadering de uitvoering van een natuurcompensatieproject in de provincie Gelderland en welke knelpunten zijn er?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn een aantal deelvragen opgesteld:

1. Welke actoren spelen een rol bij de natuurcompensatie?
2. Welke resources dragen bij aan het natuurcompensatieproject?
3. Welke regels hebben betrekking op de natuurcompensatie?
4. Wat is de discours van de natuurcompensatie?
5. Wat zijn de grootste knelpunten bij een natuurcompensatieproject?

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de gebruikte theorie, concepten, definities en operationalisering beschreven. Theorieën en benaderingswijzen kunnen behulpzaam zijn in de beantwoording van de vraagstelling. De gebruikte theorie vormt de leidraad van het onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt de methode besproken. De methodologie, ook wel de methoden en werkwijzen genoemd, is de wijze waarop kennis wordt verworven om de deelvragen te beantwoorden. De antwoorden van de deelvragen zullen de benodigde informatie bieden om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. In dit hoofdstuk worden keuzes betreffende de onderzoeksstrategie, het onderzoeksmateriaal, de analyse en de

onderzoeksubjecten onderbouwd. Daarna volgt hoofdstuk 4 waarin de case, het project stadsbrug Nijmegen, in chronologische volgorde wordt beschreven. De beschrijving is opgedeeld in de initiatieffase, de voorbereidingsfase, de realisatiefase en de nazorgfase. In hoofdstuk 5 volgt de analyse van de case gebaseerd op de informatie gegeven in de casebeschrijving. De case is geanalyseerd aan de hand van de gekozen theorie. Tevens worden er knelpunten benoemd die in de case en uit interviews met ervaringsdeskundigen van het Gelders natuurcompensatiebeleid naar voren kwamen. De bevindingen uit de voortgaande hoofdstukken leiden tot een conclusie, welke in hoofdstuk 6 staat beschreven. Tevens worden er op basis van de conclusie aanbevelingen gedaan voor eventuele verbeterpunten voor het Gelders natuurcompensatiebeleid en tot slot is er gereflecteerd op zowel het proces als de resultaten. Daarna volgen de bronvermelding en de bijlagen.

## 2 Theoretisch kader

Theorieën en benaderingswijzen kunnen behulpzaam zijn in de beantwoording van de vraagstelling. Dit hoofdstuk begint met de geschiedenis van het Nederlands natuurbeleid, waarin een concept naar voren komt die belangrijk is voor de keuze van de gebruikte theorie. Daarna wordt de gebruikte theoretische benadering beschreven gevolgd door de operationalisering. Hiermee wordt het onderzoek vorm gegeven en de concepten afgebakend die nodig zijn om de verzamelde gegevens te analyseren.

### 2.1 Ontwikkeling Nederlands natuurbeleid

De geschiedenis van het Nederlandse natuurbeleid kenmerkt zich door een groeiende behoefte aan integratie. Vanaf de jaren 80 werd duidelijk dat het gefragmenteerde stelsel van regelgeving en beleid voor veel problemen zorgde. Er ontstond een wens voor samenhang en consistentie. Het vinden van een balans tussen enerzijds de noodzakelijke taakverdeling en specialisatie en aan de andere kant de wenselijke samenhang en integratie, wordt multi-sector governance genoemd. Deze beleidsintegratie heeft een steeds groter beroep gedaan op de samenwerking tussen partijen en is een positieve ontwikkeling geweest voor het Nederlandse natuurbeleid vanwege de procedurele, organisatorische en inhoudelijke vooruitgang die daarmee gepaard ging (Driessen & Leroy, 2007).

De staat is niet de enige speler wanneer het gaat om besturen en beleid. Het beleid is een resultaat van verschillende actoren, zowel vanuit de overheid als bedrijven en non-profit organisaties (Hajer M. , 2003, p. 39). De trend naar multi-actor governance in het natuurbeleid wordt gestimuleerd door twee ontwikkelingen, namelijk de minder scherpe grenzen tussen de overheid, markt en civil society en de groeiende afhankelijkheid van de overheid van niet-overheidsactoren. Deze groeiende afhankelijkheid is wederzijds waardoor steeds meer samenwerking in het beleid plaatsvindt in de vroege fasen van beleidsontwikkeling met bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. Hierdoor is er steeds meer sprake van gedeelde verantwoordelijkheid (Driessen & Leroy, 2007, p. 229).

Met het onderhandelingsakkoord 'decentralisatie natuur' in 2011 is de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid verschoven van het Rijk naar de provincies. De beheeropgave en de financiële verantwoordelijkheid van provincies voor dit beheer zijn de meest opvallende afspraken in het onderhandelingsakkoord (Ministerie van Economische zaken, landbouw en innovatie, 2011). Met de decentralisatie zijn de provincies een grotere rol gaan spelen in het vormen van beleid. Momenteel zijn verschillende provincies bezig met het aanpassen van hun natuurcompensatiebeleid, of hebben dit reeds gedaan (Provincie Utrecht, 2015). Bij deze beleidsontwikkelingen worden veelal andere actoren betrokken. Daarmee is de multi-actor setting ook terug te zien in het huidige natuurcompensatiebeleid.

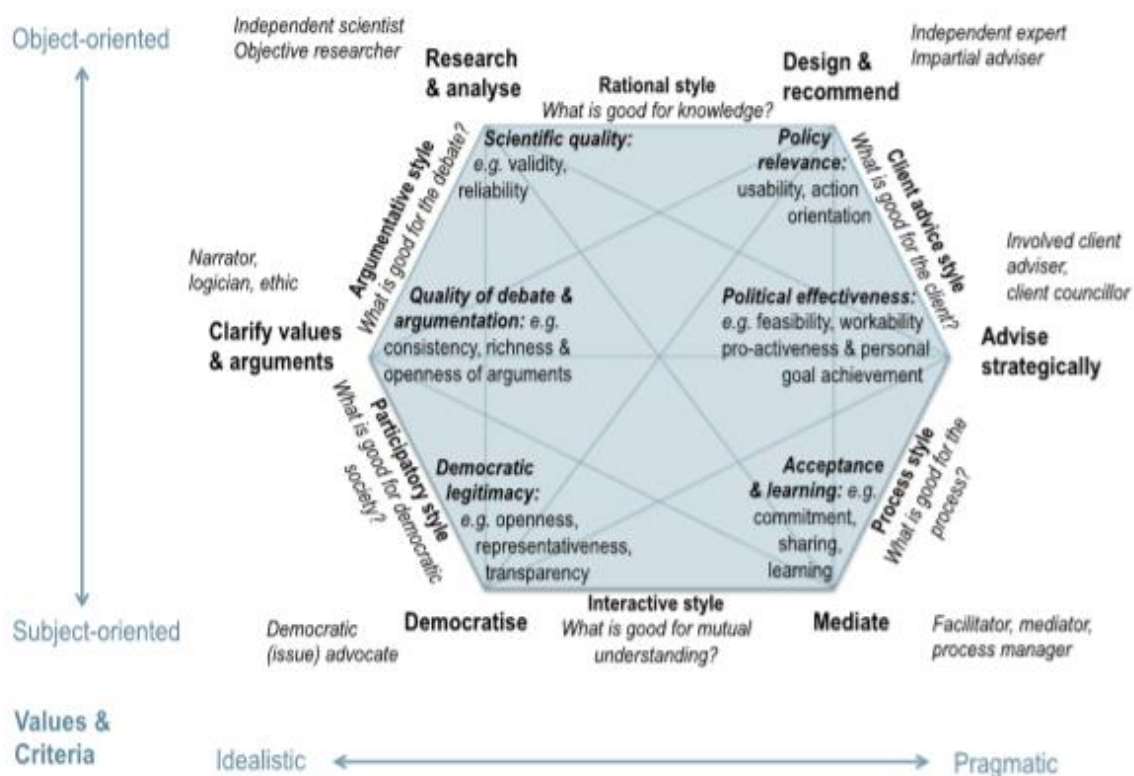
### 2.2 Beleidsanalyse

Met een beleidsanalyse kunnen beleidsprocessen omtrent een multi-actor setting en hun doelmatigheid, onderzocht worden. Om deze reden is er voor gekozen om in dit onderzoek gebruik te maken van een beleidsanalyse. Een beleidsanalyse kan worden gezien als een raamwerk voor het nadenken over beleidsproblemen en het maken van keuzes, die typische stadia in beslissingsondersteuning kunnen omvatten, zoals het vaststellen van de probleemcontext, het bepalen van de alternatieve beleidsopties, het voorspellen van de gevolgen, het waarderen van de resultaten en het aanbevelen van een beleidskeuze (Daniell, Morton, & Rios Insua, 2016, p. 3).

#### 2.2.1 Conceptueel model voor beleidsanalyses

Het conceptuele model voor beleidsanalyses in figuur 1 laat zien hoe waarden en rollen variëren op basis van dimensies zoals, of analisten gericht zijn op 'feiten' en objectieve analyses, of gericht zijn op de mening van mensen en de subjectieve creatie van betekenis en begrip, en of ze een meer idealistische of pragmatische benadering van de realiteit aannemen (en met name macht en politiek die tegenwoordig in het beleidsvormingsproces bestaat) (Daniell, Morton, & Rios Insua, 2016, p. 4).

Beleidsanalyses worden gekenmerkt door ambities, maar ook door ambivalenties. Verschillende benaderingen bekritiseren elkaar en het is moeilijk om te definiëren en te beschrijven wat een beleidsanalyse is. Het model biedt een overzicht van de mogelijkheden van beleidsanalysestudies (op elke hoek staat een verschillende vorm) en de onderlinge relaties daartussen, en kan van pas komen bij het bewust en creatief reflecteren op het ontwerp van een beleidsanalyse (Mayer, Van Daalen, & Bots, 2004, pp. 186-187). Deze verschillende vormen worden op verschillende wijze ingezet door verschillende actoren in allerlei toepassingsgebieden. Actoren die betrokken zijn bij of aangestuurd worden door de verschillende soorten beleidsanalyses, zijn niet altijd ambtenaren of ministeriële ambtenaren, maar kunnen academici, bedrijfsadviseurs, internationale organisaties of leden van de gemeenschap zijn, vooral wanneer de besluitvorming open is voor de participatie van andere deelnemers (Daniell, Morton, & Rios Insua, 2016, pp. 4-5).



Figuur 1 Conceptueel model voor beleidsanalyses (Mayer, Van Daalen, & Bots, 2004)

## 2.2.2 Keuze soort beleidsanalyse

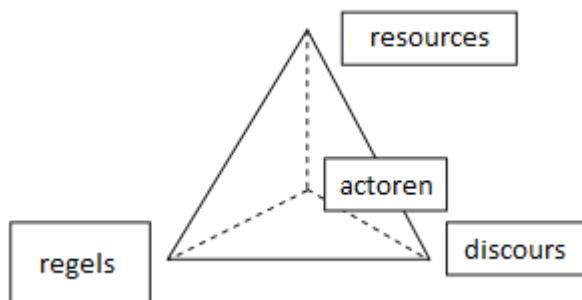
Een van de verschillende vormen van beleidsanalyses is de beleidsarrangementen benadering (BAB). Deze benadering is ontwikkeld om de institutionele dynamiek en meervoudigheid van een beleidsdomein te analyseren. "Een institutionele analyse is bedoeld om beleidspraktijken vanuit een structureel perspectief te analyseren" (Arts, Leroy, & Tatenhove, 2006, p. 35). De BAB omvat de complexiteit van de maatschappij via dimensies. De benadering streeft ernaar om de onderliggende invloeden van modernisering, de dualiteit van de structuur en het belang van het multi-level governance vast te leggen. Het kernpunt van de analyse wordt gevormd door de stabiliteit en verandering van beleidsarrangementen, en de mechanismen daarachter (Leroy, Arts, & Van Tatenhove, 2003). Een beleidsarrangement wordt gedefinieerd als 'de tijdelijke stabilisatie van de inhoud en organisatie van een bepaald beleidsdomein' (Leroy & Arts, 2006, p. 13), oftewel de manier waarop een bepaald beleidsdomein wordt gevormd op het gebied van organisatie en inhoud. Het feit dat een beleidsarrangement op deze manier wordt aangeduid, impliceert dat het vatbaar is voor verandering (Leroy & Arts, 2006).

Zoals in paragraaf 2.1 staat beschreven speelt de multi-actor setting een grote rol in het Nederlands natuurbesluit. De beleidsarrangementen benadering bouwt voort op multi-actor beleidsnetwerk modellen (Wiering & Arts, 2006, p. 328). Één van de belangrijkste problemen van de multi-actor setting betreft echter de machtsverschillen die heersen tussen de samenwerkende actoren. De feitelijke machtsverschillen tussen actoren zijn onoverkombaar en kunnen tot onwerkbaar situaties in de samenwerking leiden. Deze machtsverschillen tussen actoren worden veelal bepaald door de oneerlijke verdeling van toegang tot financiële, juridische en sociale hulpbronnen (Driessen & Leroy, 2007). De BAB gaat uit van meerdere dimensies en biedt een kader om dit soort beleidsprocessen te analyseren. Om deze reden is gekozen om in dit onderzoek gebruik te maken van de beleidsarrangementen benadering.

## 2.3 Beleidsarrangementen benadering (BAB)

Door een beleidsanalyse op basis van de beleidsarrangementen benadering toe te passen op het proces rondom natuurcompensatieprojecten kan inzicht worden verkregen in de werking van natuurcompensatieprojecten en welke factoren bepalend zijn voor de uitvoering. Het onderzoek richt zich dan ook op die eigenschappen die een natuurcompensatieproject wel of niet succesvol maken. Door te kijken naar welke eigenschappen belangrijk en doorslaggevend zijn, wordt getracht erachter te komen hoe natuurcompensatieprojecten tot een positief einde gebracht kunnen worden.

De BAB gaat uit van de vier dimensies: actoren, resources, regels en discours. Deze vier dimensies vormen de leidraad in het onderzoek. De discours verwijst naar de inhoud van het beleidsdomein en actoren, resources en regels benadrukken de organisatie van dat domein (Leroy & Arts, 2006). Deze vier dimensies zijn onderling verbonden. Ontwikkelingen in één dimensie hebben invloed op wat er in de andere dimensies gebeurt. Daarom kan een beleidsdomein als een tetraëder worden weergegeven, zie figuur 2 (Arts, Leroy, & Tatenhove, 2006).



Figuur 2 De tetraëder als symbool voor de verbindingen tussen de dimensies van beleid (Arts, Leroy, & Tatenhove, 2006)

### 2.3.1 Actoren

Dit onderzoek zal het beleidsdomein van natuurcompensatie analyseren, beginnend met de dimensie van actoren. De actoren zijn degenen die betrokken zijn bij het beleidsdomein. Actoren kunnen in de loop der jaren om verschillende redenen veranderen. De wisselwerking tussen verschillende actoren is een voortdurend proces wat onderworpen is aan verandering. Gedurende dit proces ontstaan patronen die een bepaald beleidsdomein creëren. Om deze reden zijn actoren afhankelijk van zowel het veld als de periode. Actoren in het domein van natuurcompensatie kunnen variëren tussen Europese, nationale- en lokale autoriteiten, gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties, adviesbureaus en (particuliere) initiatiefnemers. Per project kunnen verschillende actoren betrokken zijn.

De vraag welke actoren een rol spelen bij natuurcompensatie, richt zich op de actoren die betrokken zijn in dit beleidsdomein en focust tevens op de rol die deze actoren spelen en hoe ze elkaar beïnvloeden. Het is belangrijk om de publieke- en private actoren die betrokken zijn te identificeren, dit helpt om een overzicht te krijgen van het veld en creëert een ingang voor de overige dimensies. Daarnaast worden de interactie patronen en coalities die tussen deze actoren plaatsvinden, bestudeerd.

### 2.3.2 Resources

De tweede dimensie resources kan gezien worden in termen van middelen en hun verdeling over de actoren. De middelen zijn beleidsinstrumenten die het functioneren van het beleidsdomein ondersteunen. Actoren zijn afhankelijk van de middelen, ze kunnen resources gebruiken om te proberen hun doelen te bereiken of om doelen van anderen tegen te houden. Daarom is het belangrijk om te weten hoe ze zich tot elkaar verhouden. Middelen hebben betrekking op activa die actoren kunnen mobiliseren en op grond waarvan zij macht kunnen uitoefenen over anderen (Veenman, Liefferink, & Arts, 2009, p. 203). Deze middelen kunnen tastbare resources of niet-tastbare resources zijn. De tastbare resources zijn hulpbronnen zoals financiën en grond. De niet-tastbare resources zijn kennis en draagvlak. Het is belangrijk om beide soorten resources te bespreken om voldoende inzicht te krijgen in de dimensie.

### 2.3.3 Regels

De regels omvatten het kader van het beleid inzake bepaalde normen en waarden. Bijvoorbeeld wet- en regelgeving en procedures die relevant zijn voor een bepaald beleidsdomein. Deze regels bakenen de ruimte om te manoeuvreren af voor beleidsmakers (Veenman, Liefferink, & Arts, 2009, p. 203). De regels kunnen in twee typen onderscheiden worden: formele en informele regels (Van Rooijen & Van Wees, 2006, pp. 61, 64). De formele regels betreffen de wet- en regelgeving die door de autoriteiten is vastgesteld. Het besluit om deze formele regelgeving op te stellen is vaak gebaseerd op negatieve ervaringen in het verleden. De informele regels verwijzen naar de regels die gebaseerd zijn op een vrijwillige overeenkomst of die betrekking hebben op niet-verplichte doelen. Dit betekent echter niet dat ze minder effectief zijn. De formele regels zijn de regels die wettelijk bepaald zijn terwijl de informele regels eerder de dominantie in relatie weerspiegelen. Het is belangrijk om de invloed van deze regels en voorschriften op het beleidsdomein te bestuderen. De invloed kan extra informatie verstrekken om de relaties tussen de actoren en de keuzes die ze maken te begrijpen.

### 2.2.4 Discours

De dimensie discours focust op de beleidsmaatregelen en bevat de inhoud van een beleidsdomein. Er zijn veel verschillende manieren om een discours te interpreteren. Veenman, Liefferink en Arts (2009, p. 203) definiëren discours als een set van ideeën, concepten en verhalen die betekenis geven aan een bepaald fenomeen in de wereld. De BAB gebruikt Hajer's (1995) definitie, verwijzend naar discours in relatie tot fysieke en sociale realiteiten. Een discours vormt een beleidsconcept. Een dergelijk concept wordt ontworpen door de actoren die betrokken zijn bij het betreffende beleidsdomein. Een beleidsconcept wordt verder geoperationaliseerd door een beleidsstrategie (Wiering & Arts, 2006). Strategieën reflecteren ideeën over het proces waarmee een concept in de praktijk moet worden gebracht. De actoren die betrokken zijn bij het beleidsdomein werken het concept uit tot een of meer strategieën (Arnouts R., 2010). Voor dit onderzoek wordt onder discours de tijdgeest verstaan die betrekking heeft op het natuurcompensatiebeleid. Welke rol speelt natuur in het beleid en wanneer werd natuur belangrijk?

## 2.4 Operationalisering

Het beleidsdomein wordt volgens de BAB gevormd door de vier dimensies. Deze dimensies vormen het onderzoek, sturen de interviews en structureren de analyse. Het uitwerken van deze vier dimensies door middel van literatuurstudie en informatie van deskundigen leidt tot de operationalisering in tabel 1.

| Beleidsarrangementen benadering | Operationalisering                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Actoren                         | Publieke actoren <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeente</li> <li>- Provincie</li> <li>- Rijksoverheid</li> <li>- Europese Commissie</li> </ul> Private actoren <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adviesbureaus</li> <li>- Overige belanghebbenden</li> <li>- Uitvoerende partij</li> <li>- Ontvangende partij</li> <li>- Natuurorganisaties</li> </ul>                                                                                                                                                                                     |
| Resources                       | Tastbaar <ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiën</li> <li>- Grond/eigendom</li> <li>- Overige middelen</li> </ul> Niet tastbaar <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kennis</li> <li>- Draagvlak</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Regels                          | Formele wetgeving <ul style="list-style-type: none"> <li>- Natura 2000 (vogelrichtlijngebied &amp; habitatrichtlijngebied)</li> <li>- Natuurbeschermingswet 1998</li> <li>- Nieuwe Wet natuurbescherming</li> <li>- Rijks- en provinciaalbeleid;</li> <li>- Passende beoordeling</li> <li>- Compensatiebeginsel</li> <li>- Selectie criteria</li> <li>- Habitatieisen</li> <li>- Staatsteun</li> </ul> Informeel <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intentieovereenkomst</li> <li>- Beheerovereenkomst</li> <li>- Kwalitatieve verplichting</li> </ul> |
| Discours                        | Tijdgeest <ul style="list-style-type: none"> <li>- De rol die natuur speelt in beleid</li> <li>- Wanneer werd natuur belangrijk</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

Tabel 1 Operationalisering

## 3 Methodologie

De methodologie, ook wel de methoden en werkwijzen genoemd, is de wijze waarop kennis wordt verworven om de onderzoeksvraag te beantwoorden. De antwoorden van de deelvragen zullen de benodigde informatie bieden om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. In dit hoofdstuk worden keuzes betreffende de onderzoeksmethode, het onderzoeksmateriaal, de analyse en de onderzoeksobjecten onderbouwd.

### 3.1 Onderzoeksmethode

De onderzoeksmethode is de wijze waarop kennis wordt verworven om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Hierbij zijn twee soorten onderzoek mogelijk, kwantitatief onderzoek of kwalitatief onderzoek. Kwantitatief onderzoek is gericht op cijfers en het vinden van numerieke patronen. Voorbeelden van kwantitatief onderzoek zijn enquêtes, surveyonderzoek en monitoring. Vragen die bij kwantitatieve methoden gesteld kunnen worden zijn: Wat? Hoe veel? Hoe vaak? Bij kwalitatief onderzoek gaat het niet om cijfers, maar om redenen, betekenis en gevoel achter bepaalde dingen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onderzoek naar een gefundeerde theorie, fenomenologisch onderzoek en casestudies (Creswell, 2012). Vragen die bij kwalitatieve methoden gesteld kunnen worden zijn: Waarom? Hoe? Wanneer? Wie? (Boezeman, 2017). De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek is: *Hoe werkt op basis van de vier dimensies van de beleidsarrangementen benadering de uitvoering van een natuurcompensatieproject in de provincie Gelderland en welke knelpunten zijn er?* In dit onderzoek gaat het dus niet om cijfers, maar om de manier waarop iets uitgevoerd wordt. Het is een 'hoe' vraag. Om deze reden past het gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden hier het best.

Om inzicht te verkrijgen in het beleidsdomein van natuurcompensatie en de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, richt dit onderzoek zich op de uitvoering van een natuurcompensatieproject. Bij dit onderzoek kan het best gebruik worden gemaakt van een casestudie, omdat het bestuderen van een bepaalde case de onderzoeker in staat stelt om een grondig inzicht te krijgen in een situatie. Door het uitvoerig beschrijven van een case in een bepaalde context, wordt inzicht verkregen in een echte situatie in een omgeving die door tijd en ruimte wordt begrensd. Hierdoor wordt de onderzoeker in staat gesteld om de echte situatie te begrijpen en de kennis over dat onderwerp uit te breiden (Yin, 2003). Het doel van deze casestudie is om de beleidsdynamiek in het door de BAB gedefinieerde beleidsdomein te begrijpen. Het onderzoek richt zich hierbij op een probleem. Een case die voor dit doel gebruikt wordt, wordt een instrumentele case genoemd. Bij een enkele instrumentele casestudie wordt er één case geselecteerd om het probleem te illustreren (Creswell, 2012, pp. 98-99). Er is gekozen om gebruik te maken van een enkele instrumentele casestudie om een volledig inzicht te kunnen krijgen in de werking van een natuurcompensatieproject.

Om de resultaten van het onderzoek te versterken, is er voor gekozen om naast de casestudie gebruik te maken van een delphi methode. Dit is een onderzoeksmethode waarbij de meningen van een aantal experts gevraagd worden ten aanzien van een bepaald onderwerp om tot een consensus te komen. In dit onderzoek zijn daarom naast betrokkenen van de case, ervaringsdeskundigen van het Gelders natuurcompensatiebeleid geïnterviewd. Door het interviewen van deze ervaringsdeskundigen is geprobeerd een breder beeld te krijgen van het Gelders natuurcompensatiebeleid. Het doel hiervan was de externe validiteit van het onderzoek te vergroten. Door de resultaten van de casestudie af te zetten tegen de ervaringen van de experts kunnen de resultaten worden gegeneraliseerd.

#### 3.1.1 Case selectie

Zoals in de inleiding staat beschreven, is er voor gekozen om dit onderzoek uit te voeren in de provincie Gelderland, omdat deze provincie momenteel werkt aan een verbeteringsproject betreffende het beleid omtrent natuurcompensatie. Dit onderzoek kan daar mogelijk een bijdrage aan leveren. Om deze reden wordt er een case geselecteerd uit deze provincie. Omdat er in dit

onderzoek gebruik wordt gemaakt van een enkele instrumentele casestudie, waarbij slechts gebruik wordt gemaakt van één case, is het van belang om voor een goed resultaat een geschikte case te selecteren. Daarom is het van belang dat de case voldoet aan een aantal criteria. Bij het opstellen van de criteria is gekeken naar het doel van het onderzoek en de gebruikte theorie. De volgende criteria zijn bij de keuze van de case gebruikt:

- De case moet al uitgevoerd zijn of in de afrondende fase zitten;
- Er moeten meerdere actoren bij de case betrokken zijn;
- De case moet breed zijn qua omvang en proces.

Bij de keuze voor de case is gebruik gemaakt van een inventarisatieonderzoek van de Gelderse Natuur en Milieufederatie. In het inventarisatieonderzoek zijn 143 ruimtelijke ontwikkelingen in de provincie Gelderland geïnventariseerd waarbij natuurcompensatie een rol speelt (Bijleveld, 2016). Deze lijst (zie bijlage A) geeft een goed overzicht van de status en omvang van de verschillende projecten in de provincie Gelderland. Als gekeken wordt naar de inventarisatielijst vielen veel projecten al af, omdat ze nog niet zijn opgepakt of uitgevoerd. Vervolgens is gekeken naar de omvang van de projecten, waardoor wederom veel projecten afvielen. De case die uiteindelijk op basis van de criteria is gekozen, is het project Natuurcompensatie stadsbrug Nijmegen van LBP Sight in opdracht van de gemeente Nijmegen. Deze case is gekozen, omdat dit een rijke casestudie opleverde. Deze case was al uitgevoerd, bedroeg qua oppervlakte een grote compensatieopgave en doorliep een uitgebreid proces met veel betrokken actoren.

Bij de start van het project stadsbrug Nijmegen was er voor natuurcompensatie eigenlijk nog geen echt beleid, maar waren het meer richtlijnen (Kindt, persoonlijke communicatie, 31 mei 2017). Voor het project Stadsbrug Nijmegen golden de algemene regels van de Rijksoverheid. Echter toen er gestart werd met het project was de Maasvlakte eigenlijk het enige project in Nederland dat al het hele natuurcompensatietraject doorlopen had. Het project stadsbrug Nijmegen was daardoor een van de eerste compensatieprojecten in Nederland, en wat nu blijkt ook een van de grootste. De provincie Gelderland had al wel eerder passende beoordelingen gemaakt, maar nog nooit een project van deze orde. Dit maakte het een zoektocht voor zowel de provincie als de gemeente Nijmegen (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017), waarbij veel aspecten nog uitgevonden moesten worden en nieuwe inzichten zijn verkregen. Een uitgebreide beschrijving van de case is te vinden in hoofdstuk 4.

### **3.1.2 Respondenten selectie**

Nadat het thema van het onderzoek was afgebakend, was het van belang een relevant onderzoek op te zetten. Voor de vorming van het onderzoek zijn daarom drie oriënterende gesprekken gehouden om binnen het onderwerp natuur een maatschappelijk relevant onderzoek te kunnen formuleren. Om deze reden is er voor gekozen gesprekken te houden met beleidsmedewerkers in de richting natuur, met als doel een probleem vast te stellen welke speelt in het Nederlands natuurbeschermbelief. Deze drie interviews zijn gehouden met een beleidsmedewerker Wet natuurbescherming van de provincie Noord-Brabant, een projectleider van de provincie Utrecht en een projectleider van de provincie Gelderland. De informatie die is verkregen tijdens deze interviews, was essentieel om het onderzoek af te bakenen. Tevens had de informatie een grote invloed op het onderzoeksontwerp en de keuze voor de onderzoeksmethode.

Nadat het probleem was geformuleerd, kwam een casestudie naar voren als geschikte onderzoeksmethode. Na de selectie van de case is geïnventariseerd welke actoren betrokken waren bij de betreffende case. Op basis hiervan is een eerste groep respondenten geselecteerd. Dit waren een projectleider van de gemeente Nijmegen, de betrokken rentmeester van LBP Sight en de rentmeester van Landgoed Middachten. Deze interviews waren nodig om inzicht te krijgen in de situatie en de kennis over het onderwerp uit te breiden.

Zoals beschreven in §3.1 is er voor gekozen om naast de casestudie gebruik te maken van een delphi methode. Bij deze onderzoeksmethode worden de meningen van een aantal experts

gevraagd ten aanzien van een bepaald onderwerp om tot een consensus te komen. In dit onderzoek zijn de experts ervaringsdeskundigen van het Gelders natuurcompensatiebeleid. Een tweede groep respondenten is daarom geselecteerd op basis van hun kennis over en ervaring met het Gelderse natuurcompensatiebeleid. De respondenten die hiervoor gekozen zijn, zijn een medewerker van het Nationaal Groenfonds, een ecooloog van Rijkswaterstaat en een beleidsadviseur ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Rheden. De informatie die is verkregen uit deze interviews zorgde voor een bredere kijk op het Gelders natuurcompensatiebeleid. Het vormde een aanvulling op de knelpunten die al geïdentificeerd werden door de casestudie.

### **3.2 Dataverzameling**

De data die bij dit onderzoek is gebruikt, is verzameld door deskresearch en interviews. Om de validiteit van het onderzoek te waarborgen, is gebruik gemaakt van triangulatie. Dit houdt in dat het probleem vanuit verschillende invalshoeken is geanalyseerd. Het onderzoeksmateriaal bestaat daarom uit beleidsdocumenten, interviews en wetenschappelijke bronnen. Voor zowel de casestudie als de delphi methode is er gekozen voor semigestructureerde interviews, zodat er wel structuur is maar ook de mogelijkheid om dieper op bepaalde onderwerpen in te gaan. Hierbij is het niet van belang om identieke vragen aan elke respondent te stellen, zoals bij gestructureerde interviews gedaan wordt (Ernste, 2017). Voor de casestudie zijn de geïnterviewde actoren mensen die een rol hebben gespeeld bij de case. Voor de delphi methode zijn naast de betrokkenen van de case, actoren geïnterviewd die kennis over of ervaring hebben met het natuurcompensatiebeleid van de provincie Gelderland. In bijlage B is een lijst opgenomen van actoren die zijn geïnterviewd.

### **3.3 Data analyse**

De data analyse wordt begeleidt door de theoretische concepten van de beleidsarrangementen benadering. De case wordt daarom geanalyseerd volgens de vier dimensies: actoren, resources, regels en discours. De actoren zijn degenen die betrokken zijn bij het beleidsdomein. De dimensie resources kan gezien worden in termen van middelen en hun verdeling over de actoren. De regels omvatten het kader van het beleid inzake bepaalde normen en waarden. Bijvoorbeeld wet- en regelgeving en procedures die relevant zijn voor een bepaald beleidsdomein. En onder de dimensie discours wordt de tijdgeest verstaan die betrekking heeft op het natuurcompensatiebeleid. Per dimensie is er gekeken naar de belangrijkste ontwikkelingen. Op deze manier worden de invloeden van het beleidsdomein zichtbaar gemaakt. Aan de hand van de verzamelde data kan na analyse antwoord gegeven worden op de deelvragen. Op deze manier wordt gekeken hoe de uitvoering van een natuurcompensatieproject werkt, welke problemen er zijn en hoe deze worden opgelost. Eventuele tekortkomingen kunnen hierdoor ook naar voren komen.

### **3.4 Onderzoeksfasen**

Het onderzoek is in drie aparte fasen opgedeeld: het opstellen van het onderzoeksvoorstel, de data collectie plus analyse en de afronding. Deze fasen zijn niet strak te onderscheiden omdat het onderzoek iteratief is, maar voor het overzicht worden de fasen in tabel 2 schematisch weergegeven. Deze fasen vormden een globale planning voor het onderzoek. Tijdens fase 1 is het onderzoeksvoorstel geschreven aan de hand van deskresearch. De deskresearch bestond uit literatuuronderzoek en een actorenanalyse, welke gebruikt is voor het selecteren van de te interviewen actoren. In fase 2 is de datacollectie gedaan, dit is het empirische gedeelte van het onderzoek. Tijdens deze fase zijn de interviews gehouden en is de verzamelde data geanalyseerd en uitgewerkt. Tijdens het empirisch onderzoek lopen dataverzameling en analyse door elkaar. In fase 3 zijn de conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Verder is de scriptie opgemaakt en feedback verwerkt.

|                                                              |                                                            |                                         |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| <b>Fase 1</b><br>Onderzoeksvoorstel                          | Deskresearch                                               | Literatuuronderzoek                     |
|                                                              |                                                            | Actorenanalyse/<br>respondentenselectie |
| <b>Fase 2</b><br>Data collectie,<br>analyse en<br>uitwerking | Data verzameling                                           | +/- 10 interviews uitvoeren             |
|                                                              |                                                            | Deskresearch                            |
|                                                              | Analyse aan de hand van de beleidsarrangementen benadering |                                         |
| <b>Fase 3</b><br>Afronding                                   | Concluderen en aanbevelen                                  |                                         |
|                                                              | Opmaak scriptie                                            |                                         |
|                                                              | Verwerken feedback                                         |                                         |

Tabel 2 Fasering

## 4 Stadsbrug Nijmegen

In dit hoofdstuk wordt de case, het project stadsbrug Nijmegen, in chronologische volgorde beschreven. De beschrijving is opgedeeld in de initiatieffase, de voorbereidingsfase, de realisatiefase en de nazorgfase. De initiatieffase is het begin van het project. In deze fase is het idee voor het project ontstaan en uitgewerkt. In de voorbereidingsfase wordt alles geregeld wat nodig is voor de realisatie van het project. In deze fase zijn de vergunningen voorbereid en aangevraagd, zodat met de realisatie van het project gestart kon worden. In de realisatiefase vindt de uitvoering van het project plaats en wordt het project fysiek zichtbaar. Als het project fysiek gerealiseerd is, betekent dit nog niet dat het project ook is afgerond. Een belangrijke fase is daarom de nazorgfase. In de nazorgfase wordt alles geregeld om het projectresultaat te behouden.

### 4.1 Initiatief

Als gevolg van het hoogwater tussen '93 en '95 moesten er ruimte voor de rivier maatregelen in Nijmegen worden uitgevoerd. Door de dijkeruglegging moest de Waalbrug worden gerenoveerd en verlengd. Deze werkzaamheden zouden grote bereikbaarheidsproblemen en economische schade voor Nijmegen kunnen veroorzaken, wanneer Nijmegen vanuit het noorden onbereikbaar zou worden door werkzaamheden aan de oude Waalbrug. Om de stad goed bereikbaar te houden had de gemeente Nijmegen al langere tijd de wens voor een tweede Waal overschrijdende brug. Van oorsprong had Nijmegen namelijk maar één brug over de Waal, wat voor zo'n grote stad problemen gaf in de vorm van files. Voor de gemeente was het van belang dat de stad bereikbaar zou blijven en ook de provincie Gelderland had belang bij een goede bereikbaarheid van Nijmegen om economische schade te voorkomen (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017).

Op grond van een uitgebreide afweging in regionaal en provinciaal verband en in afstemming met het Rijk hebben de regionale overheden geconcludeerd dat er binnen de grenzen van de stad Nijmegen over de Waal een tweede oeververbinding moest komen om de bereikbaarheid van de stad, de 'aanhechting' van de Waalsprong en de verkeersdoorstroming in de regio te waarborgen (Touw bv, 2008). De gemeente Nijmegen nam het initiatief en startte de aanvragen voor het project. Echter kon de gemeente Nijmegen de stadsbrug zelf niet helemaal betalen en werd er om hulp gevraagd bij het ministerie. De Rijksoverheid heeft destijds 90 miljoen euro toegezegd voor de tweede stadsbrug. Met bijdragen van de provincie en de gemeente zelf is er uiteindelijk een budget ter beschikking gekomen waarvoor de brug gerealiseerd kon worden. Op dat moment is eigenlijk besloten om de stadsbrug door te zetten. Het ruimte voor de rivier project was daardoor mede de aanleiding voor de nieuwe stadsbrug (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017).

Tijdens de planvorming bleek dat er natuurcompensatie uitgevoerd zou moeten gaan worden voor de aanleg van de stadsbrug. Het gebied waar de stadsbrug moest gaan komen, de uiterwaarden Waal, was namelijk op 24 maart 2000 aangewezen als vogelrichtlijngebied en op 20 mei 2003 aangemeld als habitatrictlijngebied. Tevens werd een deel van het gebied op 26 juni 1973 aangewezen als staat natuurmonument Kil van Hurwenen (Gedeputeerde staten van Gelderland, 2009). Echter was er bij de start van het project eigenlijk nog geen echt beleid voor natuurcompensatie, maar waren het meer richtlijnen (Kindt, persoonlijke communicatie, 31 mei 2017).

### 4.2 Voorbereiding

Bij brief van 1 augustus 2008 heeft de gemeente Nijmegen een aanvraag ingediend voor een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 voor de aanleg en ingebruikname van een stadsbrug over de Waal (Gedeputeerde staten van Gelderland, 2009). In deze wet zijn procedures en afspraken gemaakt over de condities waaronder een aantasting van Natura 2000-gebied mag plaatsvinden. Hierbij wordt rekening gehouden met de volksgezondheid en maatschappelijke belangen, economische belangen tellen hierbij niet zomaar mee. Voor het project Stadsbrug Nijmegen golden de algemene regels van de Rijksoverheid (bijlage C). Echter toen er gestart werd met het project was de Maasvlakte eigenlijk het enige project in Nederland dat al het

Voor de aanvraag van de omgevingsvergunning in 2008 moest een passende beoordeling gemaakt worden. Een passende beoordeling brengt in beeld wat de schade aan de natuur zal zijn, specifiek gericht op de instandhoudings- en ontwikkelingsdoelen voor de natuur. Als uit de passende beoordeling komt dat er zware negatieve effecten zijn, dan moet de schade gecompenseerd worden indien er geen andere alternatieven zijn. Voor het maken van deze passende beoordeling is hulp gevraagd aan advies- & ingenieursbureau Tauw (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017). Aangezien de aanleg en ingebruikname van de stadsbrug tot significante negatieve effecten op een aantal instandhoudingsdoelstellingen zou gaan leiden, zijn in de passende beoordeling de verplichte ADC-criteria doorlopen (Gedeputeerde staten van Gelderland, 2009). A is het alternatievenonderzoek, D de dwingende redenen van groot openbaar belang en C de compensatie. Allereerst is onderzocht of er andere alternatieven waren voor het vergroten van de bereikbaarheid van Nijmegen. In het alternatievenonderzoek is gekeken naar alternatieven ten aanzien van de aard en locatie. Uit dit onderzoek is gebleken dat het verbreden van de A50 samen met het aanleggen van een nieuwe oeververbinding de beste optie was. Ook voor de effecten op de natuur. Tevens kwam uit het onderzoek dat er voor het vergroten van de bereikbaarheid van Nijmegen geen reëel alternatief was dat minder effect zou hebben op de te beschermen natuurwaarden in het Natura 2000-gebied (Gedeputeerde staten van Gelderland, 2009). Het tracé dat als beste uit de test kwam was de verlenging van de energieweg, die loopt over het industrieterrein, met een boog aansluiten op de Prins Mauritssingel, de A325 naar Arnhem (zie figuur 3) (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017). Andere opties, zoals het verlengen van de A73 met een aansluiting op de A15 betekende een veel grotere doorsnijdingslengte van Natura 2000-gebied (Hell, persoonlijke communicatie, 5 februari 2018).



Een initiatief dat significante negatieve effecten op instandhoudingsdoelstellingen met zich meebrengt, kan alleen doorgang vinden als er geen alternatieven zijn en er sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang. De bereikbaarheid van Nijmegen stond onder druk om meerdere redenen: de Waalbrug overschreed haar capaciteit in de spits in hoge mate en de capaciteit van bestaande aanvoerwegen en het Keizer Trajanusplein konden niet worden vergroot. Uit de verkeersverwachtingen bleek dat de congestieproblemen zonder aanvullende infrastructurele oplossingen flink zouden toenemen. Bij calamiteiten en groot onderhoud aan de bestaande Waalbrug kende Nijmegen vanuit het noorden acute bereikbaarheidsproblemen, waarbij ook de Waalsprong niet in de totale stedelijke structuur kon integreren. Daarnaast werden de bedrijventerreinen ten westen van Nijmegen belemmerd in hun (her)ontwikkeling. Om deze reden was een tweede verbinding over de Waal noodzakelijk (Gedeputeerde staten van Gelderland, 2009).

In 2008 is in de passende beoordeling onderzocht welke maatregelen nodig waren om de schade door de realisatie van de stadsbrug aan de Oosterhoutse Waarden te compenseren door de ontwikkeling van nieuwe natuur elders. Voor het vaststellen van de compensatieopgave is er van uitgegaan dat gebieden in de Oosterhoutse Waarden die volledig ongeschikt zouden worden 100% in oppervlakte moeten worden gecompenseerd en gebieden die gedeeltelijk waardeverlies leiden 50% in oppervlakte (Gedeputeerde staten van Gelderland, 2009). De beoordeling van de aanvraag resulteerde in drie belangrijke punten voor de compensatieopgave: 1 het foerageergebied voor ganzen wordt aangetast; 2 de rivieroever en slikken worden aangetast en 3 er is een kleine aantasting van stroomdalgrasland (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017). In onderstaande tabel uit de passende beoordeling is de totale compensatieopgave weergegeven:

| Compensatieopgave voor:    | Volledig waardeverlies<br>(ha) | Gedeeltelijk waardeverlies<br>(ha)       | Compensatieopgave |
|----------------------------|--------------------------------|------------------------------------------|-------------------|
| • Ondiepe oeverzones       | 0,16                           | 0,70                                     | 0,51              |
| • Moeras / rietruigte      | 0,02                           | 0                                        | 0,02              |
| • Slikken en zandbanken    | 0,68                           | 4,20                                     | 2,78              |
| • Grasland                 | 8,15                           | 49,24                                    | 32,77             |
| <b>Totaal</b>              | <b>9,01</b>                    | <b>54,14</b>                             | <b>36,08</b>      |
| <b>(berekeningmethode:</b> | <b>9,01</b>                    | <b>plus <math>0,5 \cdot 54,14</math></b> | <b>= 36,08)</b>   |

Tabel 3 Kwantificering van de compensatieopgave (Gedeputeerde staten van Gelderland, 2009)

De gemeente Nijmegen had de compensatie graag uitgevoerd in de Oosterhoutse Waarden, het uiterwaardengebied van de Waal ten noorden van Nijmegen, vanwege het compensatiebeginsel om zo dicht mogelijk in de buurt te compenseren. Op die plek was op dat moment een hoogwaterveiligheid- en natuurontwikkelingsproject bezig van Dienst Landelijk Gebied (DLG) waar te weinig geld voor was, namelijk de Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG). De gemeente Nijmegen wilde een aandeel nemen in dit project zodat het door kon gaan en op deze manier voldoen aan hun compensatieopgave. Echter gaven de provincie Gelderland en het Ministerie van LNV daar geen toestemming voor, omdat dat gebied al begrensd was als nieuw in te richten EHS-natuur en ze er beleidsmatig vanuit moesten gaan dat daar al natuur gerealiseerd zou gaan worden. Deze uitspraak betekende eigenlijk dat de compensatie niet plaats kon vinden in een reeds als natuur begrensd gebied. De gemeente Nijmegen moest om deze reden op zoek naar andere locaties voor de natuurcompensatie, die niet waren begrensd (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017). Toen duidelijk werd dat er niet binnen de gemeentegrenzen gecompenseerd kon worden, heeft de gemeente advies en ingenieursbureau LBP Sight de opdracht gegeven voor een locatiestudie en het opstellen van een compensatieplan. Er is voor dit kantoor gekozen, omdat zij goede contacten heeft in de grondmarkt (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017).

Tot 10 jaar terug was de bereikbaarheid van Nijmegen politiek item nummer één. Met de stadsbrug zijn veel verkeersproblemen opgelost. Er was dan ook genoeg draagvlak voor de aanleg van de stadsbrug, maar er was ook oppositie. Er zijn verschillende bezwaren geweest onder andere van Nijmegen-West, de wijken langs de energieweg, die het niet eens waren met de aanleg van de stadsbrug omdat de brug zou leiden tot een toename van de hoeveelheid verkeer over de energieweg (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017). Tijdens het aanvraagproces voor de vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 konden verschillende betrokkenen een zienswijze indienen. Een zienswijze is een reactie die een belanghebbende kan sturen aan het bevoegd gezag als reactie op de plannen. Hiervan hebben vier partijen gebruik gemaakt. Deze zienswijzen waren met name gericht op de gevolgen van de aanleg van de stadsbrug en de locatie, omvang en kwaliteit van de compensatie (Gedeputeerde staten van Gelderland, 2009). Het ministerie beoordeelde de besluiten en vergunningverlening van de provincie. Dit was belangrijk om te zorgen dat beroepsprocedures en bezwaren goed afgehandeld konden worden.

Veel mensen zijn positief over de ontwikkeling van natuur. Maar een vraag die onder de inwoners van Nijmegen speelt, is waarom de gemeente Nijmegen voor de stadsbrug onder andere natuur in de gemeente Rheden moet bekostigen. Voor de bewoners is het hierdoor niet goed zichtbaar wat precies de compensatie is. Daarnaast is het voor het publiek moeilijk te begrijpen dat er in Nederland en voornamelijk rondom Schiphol talloze ganzen worden afgeschoten, terwijl de gemeente Nijmegen miljoenen uitgeeft aan de bescherming van ganzen (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017).

#### 4.3 Realisatie

In 2012 is begonnen met de aanleg van de stadsbrug. Eind 2013 is de tweede verkeersbrug over de Waal geopend (Hell, persoonlijke communicatie, 6 februari 2018). Aan de noordzijde van de Waal doorsnijdt het tracé de Uiterwaarden Waal, een Natura 2000-gebied dat onder andere als winterfoerageergebied wordt gebruikt door watervogels. 9,01 ha zou ongeschikt gemaakt worden als leefgebied en van 54,14 ha zou de kwaliteit gedeeltelijk achteruit gaan (Bijleveld, 2016). Deze stadsbrug had dus nadelige ecologische effecten die moesten worden gecompenseerd. Voor het leefgebied waarvan de kwaliteit gedeeltelijk achteruit zou gaan, moest elders 50% van het oppervlak gecompenseerd worden (Bijleveld, 2016). De totale compensatieopdracht kwam daarmee op 36,08 ha, zie tabel 3.

In opdracht van de gemeente Nijmegen is door LBP Sight naar geschikte compensatielocaties gezocht. De selectie is op basis van een groot aantal criteria integraal uitgevoerd. Er zijn 14 zoeklocaties uit naar voren gekomen. Deze selectie is tot stand gekomen door te kijken naar gebieden die binnen of grenzend aan de Ecologische Hoofdstructuur en/of Natura 2000-gebied lagen, maar niet de status EHS Natuur hadden. Tevens dienden deze gebieden zo dicht mogelijk bij de plaats van de ingreep te liggen, geschikt te zijn voor de te realiseren habitats en mocht het geen bos- of natuurterrein zijn. Ten slotte mocht de locatie niet al in het kader van een compensatieopgave vanuit een ander initiatief zijn geclaimd (Gedeputeerde staten van Gelderland, 2009). Een ander punt was dat de provincie vond dat veel gebieden niet in aanmerking kwamen voor compensatie, omdat er al zoveel ganzen zaten dat er geen extra effect meer behaald kon worden. Het gebied waarin gecompenseerd wordt, moet equivalent zijn aan het te compenseren gebied, oftewel als het gebied al voor 50% vol zit, dan telt het gebied maar voor de helft mee als compensatie (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017). Ook om deze reden werd de Oosterhoutse Waarden afgekeurd, op basis van een vogeltelling van SOVON (Kindt, persoonlijke communicatie, 31 mei 2017).

Ieder natuurdoeltype heeft zijn eigen eisen, de habitateisen. Omdat de verschillende habitateisen van de compensatieopgave niet in één gebied konden worden ingevuld, is naar twee compensatielocaties gezocht. Binnen deze locaties heeft een integrale beoordeling plaatsgevonden voor zowel een geschikte locatie voor compensatie van slikken, oevers en moeras als een locatie waar graslanden gecompenseerd zouden kunnen worden. De volgende beoordelingscriteria zijn gebruikt; ecologische geschiktheid, efficiëntie waarmee kan worden gecompenseerd, planologische

geschiktheid, kosten, planning, explosieven, archeologie, landschap, bodem en milieu en afstand tot Nijmegen. Voor de locaties die het best scoorden voor alle criteria tezamen is onderzocht welke locatie het meest kansrijk was met het oog op verwerving van de benodigde percelen (Gedeputeerde staten van Gelderland, 2009).

Uiteindelijk is voor de compensatie van graslanden (ganzenfoerageergebied) de Havikerwaard in de gemeente Rheden als voorkeurslocatie naar voren gekomen (Gedeputeerde staten van Gelderland, 2009). De provincie stond op het punt dat stukje te begrenzen in het kader van Natura 2000, maar had dat nog niet gedaan (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017). Na de locatiestudie is LBP Sight contact gaan leggen met Landgoed Middachten. LBP Sight heeft vervolgens de onderhandelingen gevoerd en de contracten opgesteld, waarna in mei 2008 een intentieovereenkomst is gesloten om de 32,77 ha foerageergebied voor graseters te compenseren op Landgoed Middachten (Fennema, persoonlijke communicatie, 29 mei 2017). De compensatie is tot stand gekomen door aanvullende beheermaatregelen te nemen op het huidige beheer, waardoor een aantrekkelijk gebied voor graseters ontstaat. Het was niet nodig deze grond in eigendom te hebben. Ganzen zijn gebonden aan agrarische activiteit en dat kan ook in eigendom zijn van een agrariër of natuurbeheerinstantie. Met het afsluiten van een beheerovereenkomst tussen de gemeente Nijmegen en Landgoed Middachten is het landgoed verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de natuurcompensatie en de zorg voor 50 hectare beheergebied voor ganzen. De gemeente Nijmegen heeft voor de compensatie en het beheer een bedrag gestort in een fonds van Landgoed Middachten (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017). De gemeente Nijmegen was de compensatieplichtige en landgoed Middachten werd hierdoor de ontvangende en uitvoerende partij.

Een onverwacht probleem waar tegenaan gelopen werd, is de staatsteunregelgeving. Dit kan spelen wanneer een partij een vergoeding betaalt aan een andere partij die ook deelneemt aan het economische verkeer (Kindt, persoonlijke communicatie, 31 mei 2017). De Europese Commissie vond dat er sprake was van staatsteun, omdat Landgoed Middachten bevoordeeld zou worden door middel van inkomensondersteuning. Er zou met financiële middelen van de overheid ingegrepen worden in de bedrijfsvoering, omdat Landgoed Middachten vooral met een agrarische bedrijfsvoering geld zou verdienen. De staatsteun stond in deze kwestie dus haaks op de agrarisch gebonden natuurwaarden (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017). Dit vormde een probleem, omdat de natuurcompensatie alleen uitgevoerd kon worden als de ontvangende of uitvoerende partij daar een vergoeding voor zou krijgen. In dit geval zou de gemeente zelf hectares moeten gaan kopen, inrichten en beheren als de vergoeding niet betaald mocht worden. Uiteindelijk is de vergoeding naar een ANBI-stichting van Landgoed Middachten gegaan. Omdat deze stichting geen winstoogmerk heeft, kon dat verantwoord worden en werd het niet aangemerkt als staatsteun (Kindt, persoonlijke communicatie, 31 mei 2017).

Voor de compensatie van de rivieroever en slikken is een terrein gevonden in Driel. Daar was een bestaande plas, waar de oever vergraven kon worden. Door het flauw maken van de oever blijft deze door de wisseling van waterstanden altijd slikkig. Het vinden van een locatie voor stroomdalgrasland was wel een probleem. Alle locaties en potentiële locaties voor dit natuurdoeltype waren al begrensd (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017). Na nieuw onderzoek kwam naar voren dat het aanwezige grasland toch geen stroomdalgrasland was maar een onderontwikkelde rompgemeenschap. Om die reden is door de provincie besloten dat de compensatieplicht voor stroomdalgrasland kon komen te vervallen (Hell, persoonlijke communicatie, 6 februari 2018).

#### 4.4 Nazorg

Zolang de ingreep plaatsvindt, moet er natuurcompensatie plaatsvinden. Omdat de stadsbrug een blijvende ingreep is, zou de natuurcompensatie ook blijvend moeten zijn. De gemeente Nijmegen heeft daarom bedacht de brug af te schrijven. Om die reden is de natuurcompensatie afgekocht voor 99 jaar (Kindt, persoonlijke communicatie, 31 mei 2017). Met het afsluiten van de beheerovereenkomst tussen de gemeente Nijmegen en Landgoed Middachten is het landgoed

verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de compensatie en de zorg voor 50 hectare beheergebied voor ganzen. Deze compensatieverplichting is vastgelegd door middel van een kwalitatieve verplichting (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017) en gewaarborgd door de begrenzing van het Natura 2000-gebied uit te breiden. Een dergelijke verplichting is een publiekrechtelijke beperking (Fennema, persoonlijke communicatie, 29 mei 2017). In de kwalitatieve verplichting staan de eisen voor de compensatie voor ganzen. Deze eisen zijn onder andere dat er gehouden moet worden aan een bepaald maaibeheer en dat de graspercelen een bepaalde voedingswaarde moeten hebben, de kilo VEM's (Kindt, persoonlijke communicatie, 31 mei 2017). Verder mag er zonder ontheffing van de Natuurbeschermingswet geen aanvullende landschapselementen in het foerageergebied aangeplant worden. Ook moest landgoed Middachten opnieuw kijken naar de openstelling van het landgoed en de natuurschoonwet (Fennema, persoonlijke communicatie, 29 mei 2017). Afgesproken is dat de naleving van deze afspraken bij de provincie ligt en niet bij de gemeente (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017). De provincie heeft dus een controlerende rol erbij gekregen. Met de herbegrenzing van het Natura 2000-gebied kreeg de overheid een nalevingsinstrument in handen (Fennema, persoonlijke communicatie, 29 mei 2017). Landgoed Middachten heeft op haar beurt de verplichtingen bij haar pachters vastgelegd in de pachtcontracten. Daarnaast ontvangen de agrariërs een vergoeding per hectare voor de door de ganzen opgelopen schade. Het voordeel voor de agrariërs is dat ze zekerheid hebben voor de lange termijn dat de schade die ze oplopen door de ganzen wordt vergoed, zonder daarvoor afhankelijk te zijn van subsidies (Fennema, persoonlijke communicatie, 29 mei 2017).

Op 22 februari 2017 heeft de Stichting Behoud Uiterwaardenlandschap (SBU) een brief gestuurd aan het college en de raad van de gemeente Nijmegen waarin de stichting aangeeft dat 25 hectare van het bouwland, mais en aardappelpercelen, niet is ingezaaid zoals afgesproken in de overeenkomst tussen de gemeente Nijmegen en Landgoed Middachten. De bouwlandpercelen binnen het natuurcompensatiegebied zouden duurzaam worden omgevormd tot permanent grasland, door middel van het inzaaien van een nagewas. De stichting heeft dit zelf geconstateerd en heeft hiermee een controlerende rol op zich genomen (Stichting Behoud Uiterwaardenlandschap, 2017). Naar aanleiding van de brief van SBU is met de pachters gesproken en voldoet het beheer inmiddels weer aan de voorwaarden. Slechte weersomstandigheden waren mede de oorzaak dat op dat moment niet alle percelen aan de voorwaarden voldeden. Landgoed Middachten ziet er zelf op toe dat de overeengekomen voorwaarden nageleefd worden (Fennema, persoonlijke communicatie, 2 februari 2018).

## 5 Analyse

De case stadsbrug Nijmegen is geanalyseerd volgens de vier dimensies van de BAB. Er is gekeken naar de belangrijkste ontwikkelingen per dimensie. Op deze manier worden de invloeden van het beleidsdomein zichtbaar gemaakt. Om de resultaten van het onderzoek te versterken, is er voor gekozen om naast de casestudie gebruik te maken van een delphi methode. In dit onderzoek zijn daarom naast betrokkenen van de case ook ervaringsdeskundigen van het Gelders natuurcompensatiebeleid geïnterviewd. De knelpunten, die aan het eind van elk kopje per dimensie worden benoemd, zijn daardoor deels afkomstig uit de casestudie en deels uit de interviews met ervaringsdeskundigen van het Gelders natuurcompensatiebeleid. Op deze manier is geprobeerd een breder beeld te schetsen van het Gelders natuurcompensatiebeleid. Hiermee is ook de externe validiteit van het onderzoek vergroot.

### 5.1 Actoren

De actoren zijn degenen die betrokken zijn bij het beleidsdomein. In deze paragraaf worden allereerst de publieke- en private actoren die bij de case betrokken waren geïdentificeerd. Dit helpt om een overzicht te krijgen van het veld en creëert een ingang voor de overige dimensies. Daarnaast worden in §5.1.3 de interactie patronen en coalities die tussen deze actoren plaatsvinden, beschreven. Vervolgens worden in §5.1.4 de knelpunten benoemd die, uit de case en de interviews met ervaringsdeskundigen, in de dimensie actoren naar voren zijn gekomen.

#### 5.1.1 Publieke actoren

In onderstaande tabel 4 staat een overzicht van welke publieke actoren belangrijk waren en welke rol zij speelden. In het overzicht is tevens te zien welke actoren door het hele project betrokken waren, geïntroduceerd werden of wegvielen:

| Actoren                             | Rol                                                                                           | Fases                                                       |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| - Gemeente Nijmegen                 | - Initiatiefnemer<br>- Compensatieplichtige                                                   | - Initiatief<br>- Voorbereiding<br>- Realisatie<br>- Nazorg |
| - Provincie Gelderland              | - Bevoegd gezag<br>- Vergunningverlener<br>- Overige belanghebbende<br>- Controlerende partij | - Initiatief<br>- Voorbereiding<br>- Realisatie<br>- Nazorg |
| - Rijksoverheid/ Ministerie van LNV | - Bevoegd gezag<br>- Vergunningverlener<br>- Overige belanghebbende                           | - Initiatief<br>- Voorbereiding                             |
| - Europese Commissie                | - Bevoegd gezag                                                                               | - Realisatie                                                |

Tabel 4 Overzicht publieke actoren

#### Gemeente Nijmegen

Het project is begonnen met een initiatiefnemer. In het geval van de stadsbrug Nijmegen was dit de gemeente Nijmegen. De gemeente nam het initiatief en startte de aanvragen voor het project. In de loop van het project werd de gemeente tevens compensatieplichtige. De gemeente is bij alle fases van het project betrokken geweest.

#### Provincie Gelderland

Toen bleek dat de gemeente de brug niet zelf kon betalen, waren er meerdere belanghebbenden nodig om het project van de grond te krijgen. Er werd hulp gezocht bij de provincie. De provincie had immers zelf ook belang bij een goede bereikbaarheid van Nijmegen om economische schade te voorkomen. De provincie was tevens bevoegd gezag en vergunningverlener en stelde de eisen aan de

locaties van de compensatie. Er is afgesproken dat de naleving van de afspraken bij de provincie ligt en niet bij de gemeente, de provincie kreeg daardoor een controlerende rol. Gedurende het hele project is de provincie betrokken geweest.

### **Rijksoverheid/Ministerie van LNV**

Om het budget voor de realisatie van de stadsbrug bij elkaar te krijgen, werd er tevens aangeklopt bij de Rijksoverheid. De Rijksoverheid had immers ook belang bij een goede bereikbaarheid van Nijmegen. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), tegenwoordig het ministerie van Economische Zaken & Klimaat (EZK), was net als de provincie bevoegd gezag en vergunningverlener. Echter heeft de Rijksoverheid op een gegeven moment aangegeven dat zij zich conformeerde aan het standpunt van de provincie, waardoor verder overleg alleen met de provincie gevoerd kon worden. Het ministerie beoordeelde wel de besluiten en de vergunningverlening van de provincie. Hierdoor was de Rijksoverheid alleen bij de beginfases betrokken.

### **Europese Commissie**

Tijdens de realisatiefase kwam de Europese Commissie naar voren als derde bevoegd gezag. De Europese Commissie vond dat er sprake was van staatsteun, omdat er met financiële middelen van de overheid ingegrepen zou worden in de bedrijfsvoering. Landgoed Middachten zou worden bevoordeeld door middel van inkomensondersteuning. Uiteindelijk was dit niet het geval.

### **5.1.2 Private actoren**

In onderstaande tabel 5 staat een overzicht van welke private actoren belangrijk waren en welke rol zij speelden. In het overzicht is tevens te zien welke actoren door het hele project betrokken waren, geïntroduceerd werden of wegvielen:

| <b>Actoren</b>                                 | <b>Rol</b>                                                           | <b>Fases</b>                    |
|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| - Advies en ingenieursbureau Tauw              | - Externe adviseur                                                   | - Voorbereiding                 |
| - Advies en ingenieursbureau LBP Sight         | - Externe adviseur                                                   | - Voorbereiding<br>- Realisatie |
| - Nijmegen West, de wijken langs de energieweg | - Overige belanghebbende                                             | - Voorbereiding                 |
| - Indieners zienswijze                         | - Overige belanghebbende                                             | - Voorbereiding                 |
| - Landgoed Middachten                          | - Ontvangende partij<br>- Uitvoerende partij<br>- Interne controleur | - Realisatie<br>- Nazorg        |
| - Stichting Behoud Uiterwaardenlandschap       | - Externe controleur                                                 | - Nazorg                        |

**Tabel 5 Overzicht private actoren**

### **Externe adviseurs**

De gemeente had als initiatiefnemer niet alle kennis zelf in huis en schakelde bij de voorbereiding de hulp in van externe partijen. Advies- & ingenieursbureau Tauw heeft geholpen bij de voorbereidingen voor de aanvraag van de vergunningen. Nadat Tauw de natuurcompensatieopgave had uitgerekend voor de passende beoordeling, heeft de gemeente Nijmegen advies gevraagd aan advies en ingenieursbureau LBP Sight over de uitvoering van de natuurcompensatie. Er is voor dit kantoor gekozen, omdat zij goede contacten heeft in de grondmarkt. Zij hebben voor de gemeente een locatiestudie gedaan en een compensatieplan opgesteld. LBP Sight was betrokken tijdens de voorbereiding en realisatie. Na de locatieselectie is LBP Sight contact gaan leggen met Landgoed Middachten. Tijdens het maken van de afspraken tussen de gemeente en het landgoed fungeerde LBP Sight als intermediair. Ze kregen als het ware een bemiddelende rol.

### **Overige belanghebbenden/oppositie**

Tijdens de voorbereiding kwam naar voren dat er ook andere partijen waren die belangen hadden in het gebied. Een aantal partijen hebben een zienswijze ingediend. De wijken langs de energieweg in Nijmegen-West waren het niet eens met de aanleg van de stadsbrug, omdat de brug zou leiden tot een toename van de hoeveelheid verkeer over de energieweg. Zij maakten daarom bezwaar.

### **Landgoed Middachten**

Met het afsluiten van de intentieovereenkomst in mei 2008 tussen de gemeente en Landgoed Middachten werd afgesproken dat de natuurcompensatie zou gaan plaatsvinden op het landgoed. Het landgoed werd hierdoor de ontvangende en uitvoerende partij. Door middel van de beheerovereenkomst is het landgoed verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de natuurcompensatie en de zorg voor 50 hectare beheergebied voor ganzen. Dit gebeurde in de laatste fases van het project. Landgoed Middachten ziet er op toe dat de overeengekomen voorwaarden nageleefd worden door haar pachters.

### **Stichting Behoud Uiterwaardenlandschap (SBU)**

Vanwege hun belangen in de natuurkwaliteit, wierp Stichting Behoud Uiterwaardenlandschap (SBU) zich op als externe controleur. Zo schreef de SBU een brief aan het college en de raad van de gemeente Nijmegen waarin de stichting aangaf dat de compensatie nog niet was uitgevoerd zoals afgesproken in de overeenkomst tussen de gemeente Nijmegen en Landgoed Middachten.

#### **5.1.3 Interacties & coalities**

Een belangrijk aspect van een natuurcompensatieproject is samenwerken. In de case stadsbrug Nijmegen is te zien dat er verschillende partijen voor nodig waren om het project van de grond te krijgen. De belangrijkste actoren bij natuurcompensatie zijn: de initiatiefnemer, het bevoegd gezag, de vergunningverlener, de uitvoerder en andere belanghebbenden in het gebied. Naast deze actoren kunnen afhankelijk van de omvang van het project en de kennis van de initiatiefnemer andere actoren erbij betrokken worden, zoals externe adviseurs. In het begin zijn de belangrijkste actoren de initiatiefnemer en andere belanghebbenden, dit kunnen bevoegde gezagen en vergunningverleners zijn, maar dat hoeft niet. Bij de realisatie zijn voornamelijk de compensatieplichtige en de uitvoerende partij betrokken. Uit de case blijkt dat dit niet dezelfde partij hoeft te zijn. Naast de controle van de bevoegde gezagen kunnen er ook externe partijen zijn die zich opwerpen als controleurs, vanwege hun belangen in bijvoorbeeld de natuurkwaliteit.

In het project stadsbrug Nijmegen is er een coalitie gesloten tussen de gemeente, de provincie en de Rijksoverheid. Niet alleen op financieel vlak was deze coalitie van belang, maar ook voor de ontwikkeling van het beleid. Bij de start van het project had de provincie eigenlijk alleen maar richtlijnen en nog niet echt beleid voor natuurcompensatie. Hierdoor werd het project een zoektocht voor zowel de gemeente als de provincie betreffende de regelgeving, waarbij veel aspecten nog uitgevonden moesten worden en nieuwe inzichten zijn verkregen.

Een ander aspect is de interactie tussen de compensatieplichtige en de uitvoerende partij. Dit kan dezelfde partij zijn, maar zoals uit deze case naar voren komt, hoeft dit niet. Deze interactie was belangrijk, omdat het een grote rol speelde in de uitvoering van de case en daardoor in het wel of niet slagen van het compensatieproject. Bij het project stadsbrug Nijmegen is hiervoor gebruik gemaakt van een tussenpartij die bemiddelde tussen de compensatieplichtige (de gemeente) en de uitvoerende partij (Landgoed Middachten).

Ook vond er interactie plaats tussen de initiatiefnemer en de overige belanghebbenden in het gebied. De overige belanghebbenden hadden andere inzichten of wilden meer duidelijkheid over het project. Over de zienswijzen en bezwaren die werden ingediend moest goed gecommuniceerd worden. Om deze zienswijzen en bezwaren te kunnen weerleggen, was een goede interactie tussen de initiatiefnemer en de vergunningverlener van belang. Ook de controle van de vergunningverlening door de Rijksoverheid speelde hier een belangrijke rol.

### 5.1.4 Knelpunten actoren

Uit de casestudie komt naar voren dat het grootste knelpunt betreffende de actoren is dat er meerdere bevoegde gezagen waren. In eerste instantie was de provincie het bevoegd gezag en vergunning verlener. Maar op een gegeven moment bleek dat ook het ministerie van LNV, tegenwoordig het ministerie van EZK, bevoegd gezag en vergunningverlener was. Dit maakte het enerzijds lastig, omdat deze actor een andere positie had dan de provincie. Echter heeft de Rijksoverheid op een gegeven moment aangegeven dat zij zich conformeerde aan het standpunt van de provincie, waardoor verder overleg alleen met de provincie gevoerd kon worden (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017). Tijdens de realisatiefase kwam vervolgens de Europese Commissie naar voren als derde bevoegd gezag in verband met de staatsteun regelgeving. Dit zorgde er voor dat er veel overlegd moest worden met verschillende mensen, wat het proces vertraagde. Ook uit de interviews met ervaringsdeskundigen is het knelpunt betreffende de hoeveelheid bevoegde gezagen naar voren gekomen. Hierbij werd genoemd dat het mede door het aantal bevoegde gezagen voor initiatiefnemers en compensatieplichtigen soms onduidelijk is waar ze moeten zijn voor informatie. Ze weten daardoor vaak niet bij wie of welk loket ze terecht moeten en wat ze precies moeten doen (Pingen, persoonlijke communicatie, 29 maart 2017).

Een ander knelpunt waren de verschillende andere belanghebbenden in het gebied. Er zijn altijd voor- en tegenstanders en mensen met andere belangen. Een aantal partijen hebben een zienswijze ingediend. De wijken langs de energieweg in Nijmegen-West waren het niet eens met de aanleg van de stadsbrug, omdat de brug zou leiden tot een toename van de hoeveelheid verkeer over de energieweg (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017). Zij maakten daarom bezwaar. Doordat het ministerie de besluiten en vergunningverlening van de provincie had beoordeeld, konden de zienswijzen en bezwaren goed afgehandeld worden.

Wat daarnaast uit de interviews met ervaringsdeskundigen naar voren komt is dat de provincie constructief is en altijd wel kijkt of iets samen met de omgeving gedaan kan worden. Dit levert goede discussies op (Bogaerts, persoonlijke communicatie, 1 juni 2017). Daarnaast wil de provincie graag dingen door de markt laten oppakken. Maar willen ze, bijvoorbeeld bij de compensatiepools, ook zelf wel een grote rol blijven spelen (Scholtz, persoonlijke communicatie, 1 juni 2017). Een ander knelpunt is dat mensen die een sectoraal belang dienen, bijvoorbeeld iemand van de afdeling natuur of infrastructuur, niet altijd ook alle andere belangen goed meewegen (Van der Leeden, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017).

## 5.2 Resources

De dimensie resources, kan gezien worden in termen van middelen en hun verdeling over de actoren. In deze paragraaf worden allereerst de tastbare en niet-tastbare resources geïdentificeerd. Daarna wordt in §5.2.3 de verhoudingen tussen de resources beschreven. Vervolgens worden in §5.2.4 de knelpunten benoemd die, uit de case en de interviews met ervaringsdeskundigen, in de dimensie resources naar voren zijn gekomen.

### 5.2.1 Tastbare resources

In tabel 6 staat een overzicht van welke tastbare resources belangrijk waren en hoe deze van toepassing waren. Tevens is te zien welke resources wanneer gebruikt werden of wegvielen:

| Resource | Toepassing                                                                          | Fases                                    |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| - Geld   | - Financiering stadsbrug, gezamenlijk budget<br>- Vergoeding voor natuurcompensatie | - Initiatief<br>- Realisatie<br>- Nazorg |
| - Grond  | - Locatie natuurcompensatie, niet nodig grond in eigendom te hebben                 | - Voorbereiding<br>- Realisatie          |

Tabel 6 Overzicht resources

## Geld

Zonder financiën kon het project niet van de grond komen. De gemeente Nijmegen kon de tweede Waal overschrijdende brug niet helemaal zelf betalen. Daarom is er bij de Rijksoverheid aangeklopt voor hulp. De Rijksoverheid heeft destijds 90 miljoen toegezegd om de stadsbrug te gaan maken. Met bijdragen van de provincie en de gemeente Nijmegen is uiteindelijk een budget ter beschikking gekomen waarvan de brug gerealiseerd kon gaan worden.

Een ander punt waar geld voor beschikbaar moet zijn, is het aankopen van compensatiegrond of de afwaardering van de grond, de inrichtingskosten voor het realiseren van de natuur en vergoedingen voor het beheer. In dit geval had de gemeente Nijmegen de gronden niet zelf in eigendom en hebben ze voor de compensatie en het beheer een bedrag gestort in een fonds van Landgoed Middachten.

## Grond/eigendom

Omdat er niet binnen de gemeentegrenzen gecompenseerd kon worden, moest er gezocht worden naar andere compensatielocaties. Echter was het voor de compensatie niet nodig om de grond in eigendom te hebben. Ganzen zijn gebonden aan agrarische activiteit en dat kan ook in eigendom zijn van een agrariër of natuurbeheerinstantie. In dit geval waren de compensatiegronden in eigendom van Landgoed Middachten.

### 5.2.2 Niet-tastbare resources

In tabel 7 staat een overzicht van welke niet-tastbare resources belangrijk waren en hoe deze van toepassing waren. Tevens is te zien welke resources wanneer gebruikt werden of wegvielen:

| Regels      | Toepassing                                                                 | Fases                           |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| - Kennis    | - Hulp van externe adviseurs                                               | - Voorbereiding<br>- Realisatie |
| - Draagvlak | - Draagvlak voor aanleg stadsbrug<br>- Draagvlak voor de natuurcompensatie | - Voorbereiding<br>- Realisatie |

Tabel 7 Overzicht niet-tastbare resources

## Kennis

Tijdens de voorbereiding kwam de gemeente er achter dat ze op sommige vlakken zelf niet genoeg kennis in huis hadden. De gemeente had bijvoorbeeld niet genoeg kennis in huis voor het maken van een passende beoordeling voor de aanvraag van de vergunningen en van de grondmarkt voor het vinden van compensatiegronden. Daarom werd de hulp ingeroepen van externe adviseurs. Advies en ingenieursbureau Tauw is gevraagd te helpen bij de passende beoordeling. Vervolgens heeft de gemeente advies gevraagd aan advies en ingenieursbureau LBP Sight over de uitvoering van de natuurcompensatie. Zij hebben voor de gemeente een locatiestudie gedaan en een compensatieplan opgesteld.

## Draagvlak

Er was genoeg draagvlak voor de aanleg van de stadsbrug. Reden hiervoor was dat de stadsbrug veel verkeersproblemen oploste. Maar er was ook oppositie. Er zijn verschillende zienswijzen en bezwaren geweest. Onder andere van Nijmegen-West, de wijken langs de energieweg, die het niet eens waren met de aanleg van de stadsbrug. Het ministerie beoordeelde de besluiten en de vergunningverlening van de provincie en uiteindelijk is het besluit genomen dat de stadsbrug rechtmatig kon worden aangelegd.

Veel mensen zijn positief over de ontwikkeling van natuur. Maar een vraag die onder de inwoners van Nijmegen speelt, is waarom de gemeente Nijmegen voor de stadsbrug onder andere natuur in de gemeente Rheden moet bekostigen. Voor de bewoners is het hierdoor niet goed zichtbaar wat precies de compensatie is. Daarnaast is het voor het publiek moeilijk te begrijpen dat

er in Nederland en voornamelijk rondom Schiphol talloze ganzen worden afgeschoten, terwijl de gemeente Nijmegen miljoenen uitgeeft aan de bescherming van ganzen. Het exacte draagvlak voor de natuurontwikkeling is dan ook lastig te pijken.

### 5.2.3 Verhoudingen resources

Resources zijn beleidsinstrumenten die het functioneren van het beleidsdomein ondersteunen. Actoren zijn afhankelijk van deze middelen, ze kunnen resources gebruiken om te proberen hun doelen te bereiken of om doelen van anderen tegen te houden. Daarom is het belangrijk om te weten hoe ze zich tot elkaar verhouden. Uit de case wordt duidelijk dat geld de belangrijkste rol speelde bij het natuurcompensatieproject. Doormiddel van geld konden de andere resources opgevangen worden. Geld drukte zich in eerste instantie uit in de financiën voor de realisatie van het project. Draagvlak speelde hierbij een belangrijke factor. Zonder draagvlak kwam het budget niet rond en kon het project niet van de grond komen. Over het algemeen is er wel genoeg draagvlak voor de natuurcompensatie, zolang de vorm en locatie van de compensatie duidelijk zijn voor het publiek. Echter zijn er altijd voor- en tegenstanders. In de case werden er bijvoorbeeld verschillende bezwaren en zienswijzen ingediend tegen het project. Betreffende de natuurcompensatie ging het om geld voor de aankoop van compensatiegronden of de afwaardering van de grond, de inrichtingskosten voor het realiseren van de natuur en vergoedingen voor het beheer. Zonder compensatiegronden kan er geen natuurcompensatie plaatsvinden en om deze grond in eigendom of ter beschikking te krijgen was geld nodig. Grond is dan ook een andere belangrijke resource. Geld en grond zijn dus sterk aan elkaar verbonden. Daarnaast is kennis een belangrijke resource. Bij natuurcompensatie zijn kennis van de wet- en regelgeving en kennis van de grondmarkt sterk van belang. Maar niet altijd heeft de initiatiefnemer zelf alle kennis in huis. In dat geval kan hulp gevraagd worden aan externe adviseurs. Ook hier speelt geld een rol, met geld kunnen immers externe adviseurs ingehuurd worden.

### 5.2.4 Knelpunten resources

Zowel uit de case als de interviews met de ervaringsdeskundigen komt bij de tastbare resources de grond als grootste knelpunt naar voren. Het vinden van een locatie waar natuurcompensatie moet plaatsvinden, wordt vaak als een probleem beschouwd. Gemeentes willen de compensatie graag binnen hun eigen gemeentegrenzen houden, maar dit is lang niet altijd mogelijk. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er te weinig geschikte grond beschikbaar is. Dan wordt er nog weinig gekeken naar mogelijkheden buiten de gemeentegrenzen. Terwijl het op een bepaalde plek meer waarde zou kunnen hebben dan op een andere plek (Van der Leeden, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017). Ook in de case kon er niet binnen de gemeentegrenzen gecompenseerd worden, waardoor er gezocht moest worden naar andere compensatielocaties. Deze gronden kunnen in eigendom zijn van de initiatiefnemer of via een overeenkomst worden gebruikt van een andere eigenaar. In dit geval waren de gronden niet in eigendom van de gemeente.

Een ander knelpunt bij de tastbare resources zijn de financiën. In deze case had de initiatiefnemer zelf niet genoeg geld voor het project en moest er worden aangeklopt bij andere belanghebbenden om genoeg budget ter beschikking te krijgen voor de aanleg van de stadsbrug. Daarnaast kwam de staatsteun kwestie naar voren op het moment dat ze bezig waren met de vergoeding voor de natuurcompensatie. Er moest een manier gevonden worden waardoor de compensatie wel kon worden vergoed. Uit de interviews met ervaringsdeskundigen kwam daarnaast naar voren dat initiatiefnemers vaak afhaken door hoge prijzen. Bijvoorbeeld voor de aankoop van compensatiegronden en/of de afwaardering van de grond, inrichtingskosten en vergoedingen voor het beheer. Daarnaast haken initiatiefnemers af als ze moeten gaan zoeken naar iets waar ze zelf niet veel verstand van hebben. Ze moeten dan een bedrijf inhuren wat snel te duur kan worden (Bogaerts, persoonlijke communicatie, 1 juni 2017). Het is ook onrendabel om kleine stukjes natuur te moeten compenseren, er moet dan een oppervlakte gevonden worden voor relatief weinig resultaat. Dan kan beter van verschillende compensaties tezamen ergens een groter stuk aangelegd worden (Pingen, persoonlijke communicatie, 29 maart 2017). Het Nationaal Groenfonds beheert

gelden die bedoeld zijn voor natuurcompensatie. Een probleem hierbij is dat het geld niet op hetzelfde moment binnenkomt als het eruit gaat. Eerst wordt de ingreep gedaan en daarna wordt er pas gecompenseerd. Het Groenfonds is er om die twee aan elkaar te koppelen (Scholtz, persoonlijke communicatie, 1 juni 2017). Nadat er geld bij het Groenfonds is gestort voor de natuurcompensatie, mist er echter sturing. Er wordt geld beheerd waar ze niet zelf het initiatief over kunnen nemen om het geld te besteden, omdat het gelabeld is aan een specifieke compensatie opgave (Bogaerts, persoonlijke communicatie, 1 juni 2017).

Bij de niet-tastbare resources was het grootste knelpunt in de case het gebrek aan kennis. De gemeente had niet alle kennis voor de aanvragen en de locatiestudie zelf in huis, waardoor externe adviseurs ingehuurd moesten worden. Ook het draagvlak was een knelpunt. Aan de ene kant was er draagvlak voor de brug omdat de verkeersproblemen werden opgelost, maar er waren ook bezwaren. In principe waren er wel voorstanders voor het compenseren van de natuur, maar de vorm en de locatie van de natuurcompensatie was voor het publiek lastig te begrijpen. Hierdoor is het exacte draagvlak voor de natuurcompensatie lastig te pijlen. Ook uit de interviews met ervaringsdeskundigen kwam naar voren dat draagvlak een punt is waarop natuurcompensatieprojecten kunnen mislopen. In Gelderland zit de grootste spanning qua draagvlak tussen natuur en agrariërs. De belangrijkste gebieden zijn de Natura 2000-gebieden, omdat deze internationaal zijn beschermd en de provincie daar dus een zwaardere verantwoordelijkheid voor heeft. Echter zijn dit ook de gebieden, bijvoorbeeld de Veluwe, die belangrijk zijn voor bedrijvigheid, recreatie en landbouw. Er zit dus ook een groot economisch belang op (Bogaerts, persoonlijke communicatie, 1 juni 2017).

Verder werd bij de interviews met de ervaringsdeskundigen genoemd dat bij natuurcompensatie vaak gevoelens meespelen. Niemand wil dat de ingreep in zijn achtertuin plaatsvindt en iedereen wil dat de compensatie wel vlakbij komt (Scholtz, persoonlijke communicatie, 1 juni 2017). Er is 100% zekerheid dat datgene wat er stond weg is en je weet niet wat er voor terugkomt. Voor omwonenden en burgers is dat vaak een lastige factor (Bogaerts, persoonlijke communicatie, 1 juni 2017). Verder wordt er genoemd dat de registratie, controle en handhaving op dit moment niet goed genoeg is (Pingen, persoonlijke communicatie, 29 maart 2017). Door niet te controleren en te handhaven, haal je de urgentie weg. Daardoor worden veel projecten niet uitgevoerd. Als de ingreep wordt gedaan, moet de compensatie uiteindelijk wel uitgevoerd worden. Nu liggen er nog veel compensatieverplichtingen op de plank die nog moeten worden uitgevoerd (Scholtz, persoonlijke communicatie, 1 juni 2017). Dit komt deels doordat er eerst een ingreep gedaan wordt en er daarna pas gekeken gaat worden naar de natuurcompensatie (Bogaerts, persoonlijke communicatie, 1 juni 2017).

## 5.3 Regels

De regels omvatten het kader van het beleid inzake bepaalde normen en waarden. Bijvoorbeeld wet- en regelgeving en procedures die relevant zijn voor een bepaald beleidsdomein. In deze paragraaf worden allereerst de formele en informele regels geïdentificeerd. Deze staan beschreven in de volgorde waarin ze tijdens het project Stadsbrug Nijmegen naar voren kwamen. Daarna wordt in §5.3.3 de invloed van de regels beschreven, wat extra informatie kan verstrekken om de relaties tussen de actoren en de keuzes die ze maken beter te begrijpen. Vervolgens worden in §5.3.4 de knelpunten benoemd die, uit de case en de interviews met ervaringsdeskundigen, in de dimensie regels naar voren zijn gekomen.

### 5.3.1 Formele regels

In tabel 8 staat een overzicht van de formele regels die van toepassing waren. Tevens is te zien welke regels wanneer van toepassing waren:

| Formele regels                                                   | Toepassing                                                            | Fases           |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------|
| - Natura 2000<br>(Vogelrichtlijngebied & habitatrichtlijngebied) | - Reden voor natuurcompensatie                                        | - Initiatief    |
| - Natuurbeschermingswet 1998                                     | - Wet ter bescherming van natuur en landschap                         | - Voorbereiding |
| - Rijks- en provinciaalbeleid (bijlage C)                        | - Regels voor aanleg stadsbrug                                        | - Voorbereiding |
| - Passende beoordeling                                           | - Nodig voor aanvraag                                                 | - Voorbereiding |
| - Compensatiebeginsel                                            | - Zo dicht mogelijk in de buurt compenseren                           | - Voorbereiding |
| - Selectie criteria locaties                                     | - Om geschikte compensatielocaties te vinden                          | - Realisatie    |
| - Habitatieisen                                                  | - Eisen voor het natuurdoeltype                                       | - Realisatie    |
| - Staatsteun                                                     | - Bevoordeling van een partij met financiële middelen van de overheid | - Realisatie    |

Tabel 8 Overzicht formele regels

### Natura 2000

Wanneer een ingreep binnen het Natura 2000 en/of Gelders Natuurnetwerk valt, moet er gecompenseerd worden voor de aangetaste natuur. Tijdens de planvorming in de initiatieffase bleek dat er natuurcompensatie uitgevoerd zou moeten gaan worden. Het gebied waar de stadsbrug moest gaan komen lag in Natura 2000-gebied en was aangewezen als vogelrichtlijngebied en habitatrichtlijngebied. Deze aanwijzing was de aanleiding voor de natuurcompensatie.

### Natuurbeschermingswet 1998

In de Natuurbeschermingswet 1998 zijn procedures en afspraken gemaakt over de condities waaronder een aantasting van Natura 2000-gebied mag plaatsvinden. In het kader van deze wet heeft de gemeente Nijmegen een aanvraag ingediend voor een vergunning voor de aanleg en ingebruikname van een stadsbrug over de Waal. Deze wet is per 1 januari 2017 opgegaan in de nieuwe Wet Natuurbescherming.

### Rijks- en provinciaalbeleid

Voor het project Stadsbrug Nijmegen golden de algemene regels van de Rijksoverheid en de provincie. In het provinciaal beleid staan de regels voor de provincie Gelderland. Tegenwoordig is een algemene regel dat wanneer een ingreep binnen het Natura 2000 en/of het Gelders Natuurnetwerk (GNN) valt, er gecompenseerd moet worden voor de aangetaste natuur. Dit is bijvoorbeeld geregeld in de Natuurbeschermingswet 1998 en de omgevingsverordening van de provincie. In de omgevingsverordening Gelderland is het NNN uitgewerkt in het GNN en de Groene Ontwikkelingszone (GO). Een samenvatting van het rijks- en provinciaalbeleid is te vinden in bijlage C. Deze regels waren er echter nog niet in deze vorm toen gestart werd met het project, ze zijn gevormd gedurende de jaren.

### Passende beoordeling

Een passende beoordeling is een voorwaarde voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor een project dat significante gevolgen kan hebben op een natuurgebied. Met een passende beoordeling wordt aangetoond of een ingreep zware negatieve effecten op de omgeving heeft en of er alternatieven zijn. Indien er zware negatieve effecten zijn en er zijn geen alternatieven, dan moet

er gecompenseerd worden. Er wordt dan gekeken welke maatregelen nodig zijn om de schade door de ingreep te compenseren door de ontwikkeling van nieuwe natuur elders.

In de passende beoordeling voor het project werd aangetoond dat de stadsbrug zware negatieve effecten zou hebben en dat er geen alternatieven waren, er moest dus gecompenseerd worden. Daarom is in de passende beoordeling voor deze case tevens onderzocht welke maatregelen nodig waren om de schade door de realisatie van de stadsbrug aan de Oosterhoutse Waarden te compenseren door de ontwikkeling van nieuwe natuur elders (Tauw bv, 2008).

### **Compensatiebeginsel**

Voor natuurcompensatie geldt het beginsel dat er zo dicht mogelijk in de buurt van de ingreep gecompenseerd moet worden. De gemeente Nijmegen had de compensatie dan ook graag uitgevoerd in de Oosterhoutse Waarden, echter gaven de provincie Gelderland en het Ministerie van LNV daar geen toestemming voor, omdat dat gebied al begrensd was als nieuw in te richten EHS-natuur en ze er beleidsmatig vanuit moesten gaan dat daar al natuur gerealiseerd zou gaan worden. Deze uitspraak betekende eigenlijk dat de compensatie niet plaats kon vinden in een reeds als natuur begrensd gebied. De gemeente Nijmegen moest om deze reden op zoek naar andere locaties en heeft hiervoor LBP Sight de opdracht gegeven voor een locatiestudie en compensatieplan (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017).

### **Selectie criteria**

De locaties konden niet zomaar gekozen worden, hiervoor is een locatieselectie uitgevoerd op basis van een groot aantal criteria. De volgende beoordelingscriteria zijn gebruikt; ecologische geschiktheid, efficiëntie waarmee kan worden gecompenseerd, planologische geschiktheid, kosten, planning, explosieven, archeologie, landschap, bodem en milieu en afstand tot Nijmegen. Voor de locaties die het best scoorden voor alle criteria tezamen is onderzocht welke locatie het meest kansrijk was met het oog op verwerving van de benodigde percelen (Gedeputeerde staten van Gelderland, 2009). Voor de provincie Gelderland geldt dat compensatie alleen buiten het GNN kan plaatsvinden, waarna de gronden aan het GNN kunnen worden toegevoegd. Deze regelgeving is gedurende het project gevormd.

### **Habitat-eisen**

Ieder natuurdoeltype heeft zijn eigen eisen, de habitat-eisen. Deze natuurdoeltypen zijn te herleiden uit de instandhoudingsdoelstellingen die voor elk Natura 2000-gebied zijn geformuleerd voor alle beschermde soorten en habitats die daar in niet-verwaarloosbare hoeveelheden aanwezig zijn. Per soort of habitat is aangegeven of behoud van de huidige aantallen/arealen voldoende is, danwel of een uitbreiding of een verbetering nodig is (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, n.d.). Omdat de verschillende habitat-eisen van de compensatieopgave niet in één gebied konden worden ingevuld, is naar twee compensatielocaties gezocht.

### **Staatsteun**

Tijdens het project bleek dat er regels omtrent staatsteun van toepassing waren. Dit kan spelen wanneer een partij een vergoeding betaalt aan een andere partij die ook deelneemt aan het economische verkeer. In zo'n geval zou er met financiële middelen van de overheid ingegrepen worden in de bedrijfsvoering (Kindt, persoonlijke communicatie, 31 mei 2017). In dit geval vond de Europese Commissie dat er sprake was van staatsteun, omdat Landgoed Middachten zou worden bevoordeeld door middel van inkomensondersteuning. Uiteindelijk was dit in de case niet het geval, maar het is een belangrijke regel om rekening mee te houden bij compensatieprojecten. Deze wetgeving bestond al tijdens de uitvoering van het project.

### **5.3.2 Informele regels**

In tabel 9 staat een overzicht van de informele regels die van toepassing waren. Tevens is te zien welke regels wanneer van toepassing waren:

| Informele regels            | Toepassing                                                                 | Fases        |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--------------|
| - Intentieovereenkomst      | - Overeenkomst dat de intentie er is te compenseren op Landgoed Middachten | - Realisatie |
| - Beheerovereenkomst        | - Overeenkomst tussen Landgoed Middachten en de gemeente Nijmegen          | - Realisatie |
| - Kwalitatieve verplichting | - Eisen voor de compensatie                                                | - Nazorg     |

Tabel 9 Overzicht informele regels

#### Intentieovereenkomst

De provincie stond op het punt de locatie in de Havikerwaard in de gemeente Rheden te begrenzen in het kader van Natura 2000, maar had dat nog niet gedaan. Daardoor kon op Landgoed Middachten de 32,77 ha foerageergebied voor graseters worden gecompenseerd. Dit is in mei 2008 vastgelegd in een intentieovereenkomst tussen de gemeente en het landgoed. De compensatie is tot stand gekomen door aanvullende beheermaatregelen te nemen op het huidige beheer, waardoor een aantrekkelijk gebied voor graseters ontstaat.

#### Beheerovereenkomst

Met het afsluiten van de beheerovereenkomst tussen de gemeente Nijmegen en Landgoed Middachten is het landgoed verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de natuurcompensatie en de zorg voor 50 hectare beheergebied voor ganzen. De gemeente Nijmegen heeft voor de compensatie en het beheer een bedrag gestort in een fonds van Landgoed Middachten.

#### Kwalitatieve verplichting

De compensatieverplichting is vastgelegd door middel van een kwalitatieve verplichting. Een kwalitatieve verplichting is een verplichting ten aanzien van een onroerende zaak, bijvoorbeeld een perceel grond. Het gaat dan om een verplichting om iets te dulden of niet te doen. In de kwalitatieve verplichting staan de eisen voor de compensatie voor ganzen. Landgoed Middachten heeft op haar beurt de verplichtingen weer bij haar pachters vastgelegd in de pachtcontracten.

### 5.3.3 Invloed van de regels

Er is onderscheid gemaakt tussen formele en informele regels. De formele regels betreffen de wet- en regelgeving die door de autoriteiten zijn vastgesteld. Deze regels vormden het kader waarbinnen het project kon plaatsvinden en hebben de meeste invloed gehad op de planvorming van het project. Zo was de aanwijzing als Natura 2000-gebied de aanleiding voor de natuurcompensatie en vormden het Rijksbeleid, zoals de Natuurbeschermingswet 1998, en het provinciale beleid de regels waarbinnen geopereerd kon worden. De informele regels verwijzen naar de regels die gebaseerd zijn op een vrijwillige overeenkomst of die betrekking hebben op niet-verplichte doelen, hier kan een eigen invulling aan gegeven worden. Nadat het kader was gesteld door de formele regels kon met behulp van de informele regels gekeken worden naar de verdere invulling. De overeenkomsten die tussen de verschillende partijen zijn gesloten, zorgden ervoor dat het project kon worden uitgevoerd. De informele regels hebben dus de meeste invloed gehad op de uiteindelijke uitvoering.

Beide soorten regels waren belangrijk om het project tot een succes te brengen. Zonder formele regels kon het project geen vorm krijgen en zonder informele regels kon er niks uitgevoerd worden. Als echter gekeken wordt naar de regels die het zwaarst wogen, waren dat de formele regels. De formele regels waren het strakst en daar moest aan worden voldaan, anders kon het project niet opgezet worden. Terwijl de informele regels op verschillende manieren vorm konden krijgen.

### 5.3.4 Knelpunten regels

Zowel uit de case als uit de interviews met de ervaringsdeskundigen komt naar voren dat het grootste knelpunt betreffende de regels het beleid is. In de case ging het vooral om het gebrek van beleid. Toen er gestart werd met het project was de Maasvlakte eigenlijk het enige project in Nederland dat al het hele natuurcompensatietraject doorlopen had. De provincie had eigenlijk alleen maar richtlijnen en nog niet echt beleid voor natuurcompensatie. Hierdoor werd het project een zoektocht voor zowel de gemeente als de provincie betreffende de regelgeving (Hell, persoonlijke communicatie, 30 mei 2017), waarbij veel aspecten nog uitgevonden moesten worden en nieuwe inzichten zijn verkregen. Vanuit de interviews met ervaringsdeskundigen wordt hieraan toegevoegd dat het beleid soms te ingewikkeld wordt gevonden. Er worden veel eisen gesteld en bepaalde dingen zijn lastig om te toetsen, zoals verlies van openheid of verlies van ruimtelijke kwaliteit (Bogaerts, persoonlijke communicatie, 1 juni 2017). Hierdoor is het ook complex voor particuliere initiatiefnemers. Daarnaast maken de verschillende bevoegdheden de regels ook complex. In het ene gebied zit een Europese component en in het andere gebied bepaald het Rijk wat er gebeurt. Weer ergens anders mag de provincie er zelf over beschikken of is het gedecentraliseerd naar de gemeente. Een provincie kan regels nog makkelijk zelf veranderen, maar de Europese regels zijn niet zo soepel en soms wordt er dan iets gerealiseerd wat tegennatuurlijk of maatschappelijk ongewenst is. Dit maakt het ook lastig om één oplossing te vinden waarin alle bestaande wet- en regelgeving tot zijn recht komt (Scholtz, persoonlijke communicatie, 1 juni 2017).

Uit de case kwam daarnaast naar voren dat de staatsteunwetgeving een knelpunt kan zijn bij natuurcompensatie. In het geval van de case vond de Europese Commissie dat er sprake was van staatsteun, omdat Landgoed Middachten bevoordeeld zou worden door middel van inkomensondersteuning. Er zou met financiële middelen van de overheid ingegrepen worden in de bedrijfsvoering. Uiteindelijk kon het verantwoord worden en werd het niet aangemerkt als staatsteun (Kindt, persoonlijke communicatie, 31 mei 2017).

Een ander knelpunt dat uit de interviews met ervaringsdeskundigen naar voren komt, is de kwantiteit/kwaliteit discussie. Zo wordt er bijvoorbeeld genoemd dat er alleen gecompenseerd mag worden binnen het GO en dat er niet gekeken wordt naar kansen buiten deze begrenzing. Op papier is het GNN natuur, maar in de praktijk is dat niet altijd zo. Het kan dan voorkomen dat je moet compenseren voor natuur wat er eigenlijk fysiek niet is. Het is dan ook een kans om deze plekken in het GNN juist wel in te vullen doormiddel van compensatie (Bogaerts, persoonlijke communicatie, 1 juni 2017), of om de kwaliteit van bestaande natuur te verbeteren. Een goede visie met ruimte voor interpretatie zou kunnen zorgen dat er de ene keer linksom en de andere keer rechtsom gegaan kan worden. Als maar duidelijk is wat het doel is en wat er bereikt moet worden (Scholtz, persoonlijke communicatie, 1 juni 2017). Een ander lastig punt hierbij is dat je er vanuit gaat dat er een bepaalde kwaliteit aan natuur komt, maar je weet nooit precies of die kwaliteit er ook daadwerkelijk gaat komen. Pas na 10 jaar of langer is de kwaliteit van de gerealiseerde natuur te zien (Bogaerts, persoonlijke communicatie, 1 juni 2017).

### 5.4 Discours

De dimensie discours focust op de beleidsmaatregelen en bevat de inhoud van een beleidsdomein. Er zijn veel verschillende manieren om een discours te interpreteren. De BAB gebruikt Hajer's (1995) definitie, verwijzend naar discours in relatie tot fysieke en sociale realiteiten. Een discours vormt een beleidsconcept. Een dergelijk concept wordt ontworpen door de actoren die betrokken zijn bij het betreffende beleidsdomein. Voor dit onderzoek wordt onder discours de tijdgeest verstaan die betrekking heeft op het natuurcompensatiebeleid. Welke rol speelt natuur in het beleid en wanneer werd natuur belangrijk? In tabel 10 staat een overzicht van hoe de rol van natuurcompensatie zich ontwikkeld heeft gedurende het project:

| Rol natuurcompensatie | Fase            |
|-----------------------|-----------------|
| - (Bijna) Niet        | - Initiatief    |
| - Steeds groter       | - Voorbereiding |
| - Groot               | - Realisatie    |
|                       | - Nazorg        |

Tabel 10 Overzicht rol natuurcompensatie

Voordat het natuurcompensatieproject stadsbrug Nijmegen van start ging, had natuurcompensatie nog maar een kleine rol in Nederland. Mensen waren zich niet bewust van de noodzaak van natuurcompensatie. Gedurende het project werd de rol van de natuur steeds groter. Tijdens de planvorming bleek dat er natuurcompensatie uitgevoerd zou moeten gaan worden. Vanaf dat moment is, mede door de regelgeving, natuurcompensatie een rol gaan spelen. Er werden nieuwe inzichten verkregen en de regelgeving werd verder ontwikkeld. Uiteindelijk zijn er ook afspraken gemaakt om de natuurcompensatie in stand te houden. Mensen werden door de jaren heen steeds bewuster van de noodzaak van natuurcompensatie. Het project Stadsbrug Nijmegen heeft een precedent geschapen voor de toekomst. Tegenwoordig speelt natuurcompensatie een belangrijke rol bij veel projecten. Inmiddels zijn er al honderden natuurcompensatieprojecten uitgevoerd. Er is dus een verschuiving te zien in de rol en bewustwording van natuurcompensatie sinds de start van de eerste compensatieprojecten. Voor de discours zijn geen duidelijke knelpunten naar voren gekomen.

## 6 Conclusie, aanbevelingen & reflectie

De bevindingen uit voortgaande hoofdstukken leiden tot een conclusie. Tevens worden er aanbevelingen gedaan voor eventuele verbeterpunten voor het Gelders natuurcompensatiebeleid. Tot slot is er gereflecteerd op zowel het proces als de resultaten.

### 6.1. Conclusie

Uit de analyse is naar voren gekomen dat de belangrijkste actoren bij natuurcompensatie de initiatiefnemer, het bevoegd gezag, de vergunningverlener, de uitvoerder en andere belanghebbenden in het gebied zijn. Naast deze actoren kunnen afhankelijk van de omvang van het project en de kennis van de initiatiefnemer andere actoren erbij betrokken worden, zoals externe adviseurs. Geconcludeerd kan worden dat het bij natuurcompensatie belangrijk is dat de betrokken actoren bekend zijn en dat de communicatie tussen deze actoren goed verloopt. Het grootste knelpunt is dat er meerdere bevoegde gezagen zijn. Daardoor is het soms onduidelijk waar initiatiefnemers moeten zijn voor informatie. Daarnaast heeft iedere bevoegdheid haar eigen regels, de gemeente en provincie hebben bijvoorbeeld ieder hun eigen regels. Dit maakt het voor (particuliere) initiatiefnemers en compensatieplichtigen complex.

Wat de resources betreft zijn geld en grond erg belangrijk. Het grootste knelpunt is het vinden van compensatielocaties. Hierbij speelt ook dat er alleen buiten het GNN gecompenseerd mag worden en er niet wordt gekeken naar kansen binnen deze begrenzing. Indien de beoogde gronden niet in eigendom zijn, moeten deze gekocht worden of er moet via overeenkomsten worden gezorgd dat de natuurcompensatie op die locatie kan worden uitgevoerd. Hier speelt het gebrek aan kennis bij initiatiefnemers ook een rol bij, bijvoorbeeld het gebrek aan kennis van de wet- en regelgeving en de kennis van de grondmarkt. In die gevallen moeten er externe adviseurs worden ingehuurd, wat voor particuliere initiatiefnemers vaak te duur is. Hieruit komt dan ook weer naar voren dat de financiën een knelpunt zijn. Indien een initiatiefnemer zelf niet genoeg geld heeft voor een project moet er aangeklopt worden bij andere belanghebbenden om genoeg budget ter beschikking te krijgen. Daarnaast haken initiatiefnemers vaak af door de hoge prijzen. Bijvoorbeeld voor de aankoop van compensatiegronden of de afwaardering van de grond, inrichtingskosten voor de realisatie van natuur en vergoedingen voor het beheer.

Bij de regelgeving is het belangrijk om binnen de gevormde kaders van de wet- en regelgeving te blijven. Dit was bij het begin van het project Stadsbrug Nijmegen nog lastig, omdat de provincie eigenlijk alleen maar richtlijnen had toen er gestart werd met het project en nog geen echt beleid voor natuurcompensatie. De Maasvlakte was eigenlijk het enige project in Nederland dat al het hele natuurcompensatietraject had doorlopen. Hierdoor werd het project een zoektocht voor zowel de gemeente als de provincie betreffende de regelgeving, waarbij veel aspecten nog uitgevonden moesten worden en nieuwe inzichten zijn verkregen. Dit project heeft een precedent geschapen voor de toekomst en inmiddels zijn de knelpunten betreffende het ontbreken van beleid waar toen tegenaan gelopen werd niet meer actueel. Een regel waar nog wel voor gewaakt moet worden is staatsteun. Dit is Europese regelgeving en daardoor erg belangrijk. Staatsteun kan spelen wanneer een partij een vergoeding betaalt aan een andere partij die ook deelneemt aan het economische verkeer. In zo'n geval zou er met financiële middelen van de overheid ingegrepen worden in de bedrijfsvoering, wat volgens Europese regels niet mag. Er moet daarom opgelet worden dat een partij niet bevoordeeld wordt door middel van inkomensondersteuning.

Voordat het natuurcompensatieproject stadsbrug Nijmegen van start ging had natuurcompensatie nog maar een kleine rol in Nederland. Mensen waren zich niet bewust van de noodzaak van natuurcompensatie. Gedurende het project werd de rol van de natuur steeds groter. Na deze case hebben de natuurcompensatieprojecten in Nederland zich verder ontwikkeld. Er vond een verandering in de discours plaats. Met de tijd en gedurende de eerste projecten werd de rol van de natuur steeds groter. Er werden nieuwe inzichten verkregen en de regelgeving werd verder ontwikkeld, mede hierdoor is natuurcompensatie een grotere rol gaan spelen. Mensen zijn door de

jaren heen steeds bewuster geworden van de noodzaak van natuurcompensatie, er kwam meer draagvlak.

## 6.2 Aanbevelingen

Per dimensie worden er aanbevelingen gedaan voor eventuele verbeterpunten van de natuurcompensatieregeling. De aanbevelingen zijn tot stand gekomen na een analyse van de case en door inbreng vanuit de interviews met ervaringsdeskundigen. Wanneer gekeken wordt naar de knelpunten betreffende de actoren kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Voor (particuliere) initiatiefnemers en compensatieplichtigen is de regelgeving soms erg complex. Daarnaast is het door de hoeveelheid aan bevoegdheden soms onduidelijk waar ze moeten zijn voor informatie. Om dit te voorkomen, is het verstandig om met de initiatiefnemer, gemeente en provincie om tafel te gaan zitten bij de start van een compensatieproject. Op deze manier kan voor alle partijen alles in een keer duidelijk worden. Vooral voor particuliere initiatiefnemers is het fijn om te weten bij wie of welk loket ze terecht kunnen en hoe het proces verder verloopt.
- Met de decentralisatie van het natuurbeluid heeft de provincie meer verantwoordelijkheid gekregen. Hierbij hoort ook een duidelijke besluitvorming en goede beoordeling van de vergunningverlening. Ze mogen dan ook duidelijke grenzen trekken in hun beleid, maar er moet wel kritisch gekeken worden naar waar de hoogste natuurwaarden liggen en hoe daar mee om te gaan. Niet altijd is wat op papier staat ook de beste oplossing. Flexibiliteit en constructiviteit is daarom gewenst om tot de beste natuurresultaten te komen.
- De provincie wil graag dingen door de markt laten oppakken. Maar ze willen, bijvoorbeeld bij de compensatiepools, ook zelf een grote rol blijven spelen. Dit kan tot verwarrende situaties leiden. Er moet een duidelijke keus gemaakt worden in wat de provincie zelf wil doen en wat de markt kan doen. Laat de markt de dingen oppakken die ze kunnen en zorg voor goede faciliteiten.

Wanneer gekeken wordt naar de knelpunten betreffende de resources kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Op dit moment liggen veel compensatieverplichtingen nog op de plank. Als de ingreep is gedaan, moet de compensatie wel worden uitgevoerd. Door beter te controleren en te handhaven blijft er urgentie om de compensatieverplichting uit te voeren. Een mogelijkheid is om de compensatieplichtigen die nog niet hebben voldaan aan hun verplichting aan te schrijven en eventueel hulp te bieden bij de uitvoering van de compensatie.
- Draagvlak is belangrijk bij compensatieprojecten. Om het draagvlak te vergroten, is communicatie belangrijk. Wees daarom transparant en ga met alle omgevingspartijen om tafel zitten. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de provincie Gelderland hierin al constructief te werk gaat en dat er goede discussies gevoerd worden. De kracht zit in het er bij betrekken van burgers. Laat de omgeving zien wat er gedaan wordt. Zorg voor zekerheid bij de omgeving, vooral voor agrariërs is dit belangrijk. Zorg dat de omgeving al weet dat er op een bepaalde plek in de toekomst natuur kan komen, hiermee is er al enige helderheid gegeven.
- Het Nationaal Groenfonds beheert gelden die bedoeld zijn voor natuurcompensatie. Nadat er geld bij het Groenfonds is gestort voor de natuurcompensatie, mist er echter sturing. Er wordt geld beheerd waar ze niet zelf het initiatief over kunnen nemen om het geld te besteden, omdat het gelabeld is aan een specifieke compensatie opgave. Ga daarom kijken of er nog gelden bij het Groenfonds beschikbaar zijn voor natuurrealisatie in de provincie. Wellicht kunnen daar een aantal compensatieverplichtingen die zijn blijven liggen mee opgepakt worden.

- Om discussies te voorkomen omtrent de compensatieverplichting moet er voor gezorgd worden dat de gebieds- en ecologische kennis op orde is. Niet altijd is er in werkelijkheid dat natuurdoeltype dat op papier staat beschreven. Stuur daarom medewerkers het veld in om de veronderstelde natuurwaarden te verifiëren.
- Een groot knelpunt bij natuurcompensatie is het vinden van compensatiegronden. Om het voor initiatiefnemers makkelijker te maken om gronden te vinden, kunnen compensatiepools ingericht worden. Maar ook een vraag- en aanbodsite voor compensatielocaties kan een uitkomst bieden bij het vinden van compensatiegrond.

Wanneer gekeken wordt naar de knelpunten betreffende de regels kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Om het voor initiatiefnemers duidelijker te maken waar ze aan toe zijn, moet het provinciaal beleid en het gemeentelijke beleid goed op elkaar afgestemd worden. Probeer het echter niet dicht te timmeren, maar laat ruimte over voor interpretatie en maatwerk.
- Om tot betere natuurresultaten te komen, moet ook meer gelet worden op de kwaliteit van de natuur in plaats van alleen naar de kwantiteit te kijken. Probeer los te laten waar het vandaan komt en wat het is geweest, maar kijk naar waar de kansen liggen om het GNN te verbeteren. Maak het mogelijk om ook binnen de bestemming natuur, oftewel het GNN, te compenseren, bijvoorbeeld op de plekken die op papier wel zijn aangewezen als natuur, maar nog niet zijn gerealiseerd. Kijk ook buiten de begrenzing van het GNN en het GO wat daar mogelijk is, soms liggen er iets verderop goede gronden voor compensatie maar kunnen die nu niet gebruikt worden omdat ze buiten de begrenzing vallen. Bij een ingreep kan ook gekeken worden naar hoe de ingreep zelf natuurlijke kwaliteiten kan opleveren. Meer maatwerk en oplossingsgerichtheid is gewenst.
- Om de natuurcompensatie te waarborgen, kan er bij kleine projecten gevraagd worden eerst te compenseren voordat de ingreep mag plaatsvinden. Hiermee voorkom je dat compensatieverplichtingen lang op de plank liggen. Bij grotere projecten kan gewerkt worden met een lange termijnplanning. Ook is het handig om de plek waar de natuurcompensatie moet komen gelijk vast te leggen in een bestemmingsplan. Daarnaast kan gekeken worden of de verplichtingen die er nog liggen aan elkaar gekoppeld kunnen worden en of er daarmee in één keer een groot oppervlak aan natuur gerealiseerd kan worden. Een andere optie is om initiatiefnemers met kleine stukjes compensatie, bijvoorbeeld kleiner dan 1 hectare, geld te laten storten in een fonds. Met dat geld kan de provincie dan één groter stuk natuur realiseren in plaats van dat verschillende initiatiefnemers apart een aantal kleine snippers realiseren. Uiteindelijk is het doel van het NNN ook versnippering tegen te gaan.
- Geef bij sommige gebieden wat strakker aan wat de kwaliteiten zijn. Maak een duidelijke keus in welke gebieden zo belangrijk zijn dat daar eigenlijk niet veel mag gebeuren. Als er natuur is die echt belangrijk is, sta een ingreep dan niet toe. Maak bijvoorbeeld een groep met niet-compenseerbare natuur.
- Duidelijkheid voor de initiatiefnemers is belangrijk. Voorkom onduidelijkheid door duidelijke criteria op te stellen en te definiëren. Criteria zoals openheid of ruimtelijke kwaliteit zijn moeilijk te toetsen. Zorg voor een duidelijke visie. Geef bij de gedachtevorming over een nieuw project bijvoorbeeld ook al duidelijk aan wat belangrijk is en waar de grens ligt. Ga dit niet pas op het eind toetsen.
- Niet alle natuurdoeltypen zijn even makkelijk te realiseren. Voor moeilijke habitattypen kan een compensatiebank uitkomst bieden. De moeilijke habitattypen kan je van te voren al aanleggen en inrichten en later verkopen aan mensen die deze habitattypen moeten compenseren. Op deze manier is natuurcompensatie gewaarborgd en weet je zeker dat er geen verlies aan natuur gaat optreden. Het lastige hierbij blijft wel de tijdsperiodes. Op dit moment kan je nog niet weten wat er over 10 jaar aan compensatiegrond nodig is.

## 6.3 Reflectie

Mede door privéomstandigheden is deze bachelorthesis een lastige maar leerzame tijd geweest. Ik weet nu beter waar mijn interesses en krachten liggen. Over het algemeen heeft dit onderzoek mij geholpen mijn onderzoeksvaardigheden te verbeteren. Ik snap nu beter hoe een wetenschappelijk onderzoek werkt en wat bedoeld wordt met een theoretisch kader.

In het begin kwam het onderzoek maar langzaam opgang. Dit kwam deels doordat we als pre-master studenten tegelijk met het schrijven van de thesis nog de cursussen kwalitatieve methoden en practising spatial theories moesten volgen. Hierdoor kon niet alle tijd en aandacht naar de bachelorthesis gaan. Een voordeel was dat ik een onderwerp mocht doen gerelateerd aan mijn vooropleiding, waardoor de opzet en afbakening van het onderzoek snel plaatsvond. Echter had ik moeite met het onderzoeksvoorstel goed op papier te krijgen. Ik merkte dat ik de HBO manier gewend was en moeite had met het omschakelen naar de universitaire standaarden. Zo vond ik het schrijven van het theoretisch kader en het zoeken naar de juiste methode lastig.

Toen het onderzoeksvoorstel eenmaal goedgekeurd was, ging de start van het daadwerkelijke onderzoek voorspoedig. Het vinden van actoren om te interviewen was geen probleem, mede door contacten die ik al had opgedaan tijdens mijn vooropleiding. Vanwege de privéomstandigheden heb ik de interviews een paar weken moeten verplaatsen, maar toen ik weer aan de slag ging, kon ik ze vlot achter elkaar afnemen. Voor een betere validiteit hadden er meer actoren geïnterviewd kunnen worden. Zo had ik nog iemand van de provincie Gelderland willen interviewen die bij het project Stadsbrug Nijmegen betrokken is geweest. Voor de validiteit van de delphi methode had er eigenlijk nog een interviewronde plaats moeten vinden. Een interview met iemand van de Gelderse Natuur en Milieufederatie (GNMF) had een goede toevoeging kunnen zijn.

Helaas merkte ik al snel dat ik te vlug weer aan de slag was gedaan. In overleg met mijn begeleider en studieadviseur heb ik daarom besloten het onderzoek een paar maanden stop te zetten en deze het volgende schooljaar weer op te pakken. Doordat de thesis eigenlijk pas in juni weer ingeleverd kon worden en ik ook niet meer naar de universiteit hoefde voor lessen, had ik eigenlijk te veel tijd, waardoor het schrijven nog niet echt opgang kwam. Daarom heb ik besloten 2 a 3 dagen in de week te gaan werken en daarnaast rustig aan de thesis verder te werken.

Het heeft me veel tijd gekost om erachter te komen in hoeverre informatie relevant was en de casusbeschrijving goed op papier te krijgen. Ik probeerde alle informatie te verwerken die tijdens het proces was verzameld, maar had de goede methode nog niet helemaal door waardoor ik het mezelf moeilijker maakte dan misschien nodig was. In eerste instantie was het de bedoeling om twee casussen te onderzoeken, maar al snel bleek dat voor een van de gekozen casussen niet genoeg informatie te verkrijgen was. Dat project was eigenlijk te klein om goed te kunnen analyseren en mee te nemen in de casestudie. Voor de case stadsbrug Nijmegen was wel veel informatie verkrijgbaar. Door de omvang van het project was deze ook breed genoeg om als enige case gebruikt te worden.

Wat ik ook lastig vond, was dat de hoofdvraag steeds weer kon veranderen. Hierdoor heb ik stukken veel moeten herschrijven om herhaling van informatie te voorkomen en had ik lange tijd het idee dat ik niet verder vooruit kwam. Toen ik eenmaal door had hoe ik het best de interviews en de case kon analyseren, had ik de analyse snel op papier staan. Voor mij werkte het, het beste om alles uit te printen en met verschillende markeerstiften de teksten door te nemen.

Wanneer verder gekeken wordt naar de resultaten had beter een recenter natuurcompensatieproject gekozen kunnen worden. De case die gebruikt is, was één van de eerste grote projecten waardoor het beleid nog in ontwikkeling was. Wanneer een recentere case was gebruikt voor de casestudie waren er waarschijnlijk actuelere knelpunten naar voren gekomen. Daarnaast kwamen er uit de analyse en de interviews geen duidelijke knelpunten voor de discours naar voren, waardoor er voor gekozen is dit kopje weg te laten.

## Bibliografie

- Albrecht, M., Schmid, B., Obrist, M. K., Schüpbach, B., Kleijn, D., & Duelli, P. (2010). Effects of ecological compensation meadows on arthropod diversity in adjacent intensively managed grassland. *Biological Conservation*(143), 642-649.
- Algemene Rekenkamer. (2014, april). *Publicaties; Onderzoeksrapporten*. Opgeroepen op april 24, 2017, van Rekenkamer: [http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/04/Compensatie\\_van\\_schade\\_aan\\_natuurgebieden](http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/04/Compensatie_van_schade_aan_natuurgebieden)
- Arnouts, .., & Arts, B. (2009). Environmental governance failure: The 'dark side' of an essentially optimistic concept. In B. Arts, A. Lagendijk, & H. van Houtum, *The disoriented state; shifts in governmentality, territoriality and governance* (pp. 201-228). Dordrecht: Springer.
- Arnouts, R. (2010). *Regional nature governance in the Netherlands*. Wageningen: Wageningen University.
- Arts, B., Leroy, P., & Tatenhove, J. v. (2006, Juni). Political Modernisation and Policy Arrangements: A Framework for Understanding Environmental Policy Change. *Public Organization Review*(Volume 6), 93-106.
- Bijleveld, E.-J. (2016). *Evaluatie van natuurcompensatie in Gelderland*. Arnhem: Gelders Natuur- en Milieufederatie.
- Boezeman, D. (2017, januari 30). *Course documents qualitative methods*. Opgeroepen op april 2017, 3, van blackboard.ru: [https://blackboard.ru.nl/bbcswebdav/pid-2689871-dt-content-rid-7827666\\_4/institution/MAN/MAN-C-SG/Courses/MAN-BCU2033/research%20design%20and%20case%20studies%2030%20jan%202017.pdf](https://blackboard.ru.nl/bbcswebdav/pid-2689871-dt-content-rid-7827666_4/institution/MAN/MAN-C-SG/Courses/MAN-BCU2033/research%20design%20and%20case%20studies%2030%20jan%202017.pdf)
- Creswell, J. (2012). *Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches* (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage.
- Cuperus, R., Canters, K. J., Udo de Haes, H. A., & Friedman, D. S. (1999). Guidelines for ecological compensation associated with highways. *Biological Conservation*(90), 41-51.
- Daniell, K. A., Morton, A., & Rios Insua, D. (2016). Policy analysis and policy analytics. *Annals of operations research*(236), 1-13.
- Driessen, P., & Leroy, P. (2007). *Milieubeleid: analyse en perspectief*. Bussem: Coutinho.
- Ernste, H. (2017, januari 30). *course documents qualitative methods*. Opgeroepen op april 2017, 3, van blackboard.ru: [https://blackboard.ru.nl/bbcswebdav/pid-2689846-dt-content-rid-7828512\\_4/institution/MAN/MAN-C-SG/Courses/MAN-BCU2033/DataCollection%282%29.pdf](https://blackboard.ru.nl/bbcswebdav/pid-2689846-dt-content-rid-7828512_4/institution/MAN/MAN-C-SG/Courses/MAN-BCU2033/DataCollection%282%29.pdf)
- Gedeputeerde staten van Gelderland. (2009). *Beschikking D.D. 8 april 2009 - Zaaknummer 2008-013339*. Arnhem: Provincie Gelderland.

- Groenfonds. (2013, april 01). *Documenten; puntensysteem natuurcompensatie en -saldering*. Opgeroepen op februari 24, 2017, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/04/01/puntensysteem-natuurcompensatie-en-saldering>
- Hajer, M. (1995). *The politics of environmental discours; Ecological Modernisation and the policy process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M. (2003). De beleidsarrangementen benadering en de 'institutionele leegte'. In B. Arts, & P. Leroy, *Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid: klassieke en post-moderne arrangementen*. Nijmegen: Nijmegen University Press.
- LBP Sight. (n.d.). *Projecten*. Opgeroepen op februari 24, 2017, van LBP Sight: <https://www.lbpsight.nl/projecten/natuurcompensatie-stadsbrug-nijmegen>
- Leroy, p., & Arts, B. (2006). *Institutional dynamics in environmental governance*. Dordrecht: Springer.
- Leroy, P., Arts, B., & Van Tatenhove, J. (2003). Verandering en continuïteit in milieubeleid: een kader voor analyse en duiding. In B. Arts, P. Leroy, & B. Marcus, *Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid* (pp. 5-30). Nijmegen: Nijmegen University Press.
- Mayer, I., Van Daalen, C., & Bots, P. (2004). Perspectives on policy analyses: A framework for understanding and design. *International Journal of Technology, Policy and Management*, 4(2), 169-191.
- Ministerie van Economische zaken, landbouw en innovatie. (2011, september 21). *Documenten*. Opgeroepen op februari 15, 2017, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2011/09/21/kamerbrief-decentralisatie-natuurbeleid>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (n.d.). *Doelstellingen Natura 2000*. Opgeroepen op april 28, 2018, van Kenniscentrum InfoMil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/thema%27s/gebruik-water-0/doelstellingen/#Instandhoudingsdoelstellingen>
- OpenStreetMap contributors; Classical geographer. (2009, september). *Locatie van De Oversteek*. Opgeroepen op November 1, 2017, van Wikipedia: [https://nl.wikipedia.org/wiki/De\\_Oversteek\\_\(brug\)#/media/File:Nijmegen\\_Stadsbrug.png](https://nl.wikipedia.org/wiki/De_Oversteek_(brug)#/media/File:Nijmegen_Stadsbrug.png)
- Provincie Gelderland. (2016, december). *Omgevingsverordening Gelderland*. Opgeroepen op april 19, 2017, van Plannenviewer Provincie Gelderland: [https://gldanders.planoview.nl/planoview/omgevingsplannen/NL.IMRO.9925.PVOmgverordeningGC-gc03?s=SAAUY4QmOgF7vzJFhERAFASwX8AD-\\_\\_\\_\\_\\_-POM38MDGA&text-only](https://gldanders.planoview.nl/planoview/omgevingsplannen/NL.IMRO.9925.PVOmgverordeningGC-gc03?s=SAAUY4QmOgF7vzJFhERAFASwX8AD-_____-POM38MDGA&text-only)
- Provincie Utrecht. (2015). *Uitwerking reacties vragenlijst andere provincies over natuur- en boscompensatie*. Utrecht: Provincie Utrecht.

- Randstedelijke Rekenkamer. (n.d.). *Onderzoeken Natuurcompensatie*. Opgeroepen op maart 16, 2017, van randstedelijke rekenkamer: <http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/onderzoek/natuurcompensatie/?provincie=utrecht>
- Rijksoverheid. (n.d.). *Natuur en biodiversiteit*. Opgeroepen op februari 22, 2017, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/inhoud/wetgeving-voor-natuurbescherming-in-nederland>
- Stichting Behoud Uiterwaardenlandschap. (2017, februari 22). Natuurcompensatie Stadsbrug. Dieren.
- Tauw bv. (2008). *Passende beoordeling vergunning Natuurbeschermingswet Stadsbrug Nijmegen*. Deventer: Tauw bv.
- Van Rooijen, S., & Van Wees, M. (2006, Januari). Green electricity policies in the Netherlands: an analysis of policy decisions . *Energy Policy*(Vol 34:1), 60-71.
- Veenman, S., Liefferink, D., & Arts, B. (2009). A short history of Dutch forest policy: The 'de-institutionalisation' of a policy arrangement. *Forest Policy and Economics*(11), 202-208.
- Villarroya, A., & Puig, J. (2010). Ecological compensation and Environmental Impact Assessment in Spain. *Environmental Impact Assessment Review*(30), 357-362.
- Villarroya, A., & Puig, J. (2013). A proposal to improve ecological compensation practice in road and railway projects in Spain. *Environmental Impact Assessment Review*(42), 87-94.
- Villarroya, A., Persson, J., & Puig, J. (2014). Ecological compensation: From general guidance and expertise to specific proposals for road developments. *Environmental impact assessment review* , 45, 54-62.
- Wiering, M., & Arts, B. (2006). Discursive shifts in Dutch river management: 'deep' institutional change or adaptation strategy? *Hydrobiologia*(565), 327-338.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage.

# Bijlagen

## Bijlage A Inventarisatieonderzoek

| Jaartal                   | Project                                  | Gemeente       | Compensatie                                                 | Uitgevoerd?                  |
|---------------------------|------------------------------------------|----------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------|
| <b>Recreatie/sport</b>    |                                          |                |                                                             |                              |
|                           | Voetbalveld Vierhouten                   | Nunspeet       | 0,17 ha bos in Schaanweide                                  | Ja                           |
|                           | 2006 Sportveld Wolfheze, s.v. Wodansek   | Renkum         | Beplanting                                                  | Onbekend                     |
|                           | 2008 Jachthaven                          | Hattem         | 5,07 ha nieuwe natuur + 9,8 ha weidevogelgebied             | Gedeeltelijk                 |
|                           | 2010 Golfster in Bokhorst                | Putten         | 10,35 ha natuur                                             | Ja                           |
|                           | 2012 Hotel Stadsdennen (Van der Valk)    | Harderwijk     | 2,6 ha bos; 5,4 ha N 2000                                   | Vergunning vernietigd        |
|                           | 2012 Wakel en Witte Berken               | Lochem         | 2.820 m2 bos                                                | Ja                           |
|                           | 2012 Recreatiepark Het Winkel            | Winterswijk    | 3,64 ha natuur; 0,93 ha landschapsverbetering               | Nee                          |
|                           | 2013 Golfbaan De Scherpenberg, Lieren    | Apeldoorn      | 13 ha natuur                                                | Onbekend                     |
|                           | 2013 Golfbaan Ullerberg                  | Ermelo         | kwaliteitsverbetering van ca. 65 ha                         | Onbekend                     |
|                           | 2014 Sportpark Kastanjebos Otterlo       | Ede            | 10,4 ha onsluiten, ontsnippering                            | Gedeeltelijk                 |
|                           | 2014 Fort Panneerden                     | Lingewaard     | 4.090 m2 natuur                                             | Onbekend                     |
|                           | 2015 Malsdoolhof                         | Heumen         | 0,3374 ha struweel; 0,4655 ha grasland; 50m2 haag; 54 bomen | Nee                          |
|                           | 2015 Batterij onder Poederoijen          | Zaltbommel     | 8.021 m2 GNN                                                | Ja                           |
|                           | 2016 Motorsportpark Gelderland Midden    | Arnhem         | 15 ha gebiedsverbetering N2000/EHS                          | Ja                           |
| <b>Woningbouw</b>         |                                          |                |                                                             |                              |
| 2008-2011                 | Woonwijk Kerhem (das)                    | Ede            | Verplaatsing Dassen                                         | Ja                           |
|                           | Maetland                                 | Doetinchem     | Landgoed natuur                                             | Ja                           |
| 2010                      | Kortenoord                               | Wageningen     | Nestkasten, landschapsverbetering                           | Gedeeltelijk                 |
| 2010                      | Dekkerswald                              | Groesbeek      | 33.198 m2 natuur, waarvan minsten 19.879 m2 bos             | Ja                           |
| 2011                      | Hunnenweg Voorthuizen                    | Barneveld      | Nestkasten                                                  | Onduidelijk                  |
| 2012                      | Zwembad Beekhuizen, Velp                 | Rheden         | 1,7 ha natuur                                               | Ja                           |
| 2013                      | Nimmerdor Laag Soeren                    | Rheden         | Nestkasten, landschapsbeheer                                | Uitvoering gestart (2016)    |
| 2013                      | Bosweg 3, Bennekom                       | Ede            | 5,3 ha natuur                                               | Nee                          |
| 2015                      | Middenlaan 52, Heveadorp                 | Renkum         | Natuur, geen opp. genoemd                                   | Uitvoering nog niet gestart  |
| 2015                      | Munnikebeek Edeveen                      | Ede            | Voorzieningen in nieuwbouw                                  | Onbekend                     |
| 2015                      | De Cloese                                | Lochem         | 17.500 m2 natuur                                            | Uitvoering nog niet gestart  |
| 2016                      | Landgoed de Poll                         | Voorst         | ca. 25.000 m2 GNN, ca. 5.000 m2 bos                         | Uitvoering nog niet gestart  |
| 2016                      | Landgoed de Valouwe                      | Ede            | 7,15 ha (+ 23 ha? Uitzoeken), verevening                    | Gedeeltelijk                 |
| <b>Bedrijventerreinen</b> |                                          |                |                                                             |                              |
| 2008, 2009                | Bedrijventerrein in Misterweg            | Winterswijk    | ca. 4 ha EVZ (stapstenen)                                   | Ja                           |
| 2010                      | Bedrijventerrein in Bredenoord           | Apeldoorn      | 1,3 ha natuur                                               | Ja                           |
| 2011                      | Revelhorst, Zutphen                      | Zutphen        | Nestkasten, landschapsverbetering                           | Nee                          |
| 2013                      | Berghuizer Papierfabriek/Wapenveld Noord | Heerde/Hattem  | 12 ha?                                                      | Onbekend                     |
| 2013                      | Harselaar Zuid                           | Barneveld      | 4,8 ha ecologische verbindingzone langs Esvelderbeek        | Nee                          |
| 2015                      | Kabeljouw 9                              | Renkum         | 6.899m2 GNN; verbetering 16.829 m2 GNN, groenvoorzieningen  | Ja                           |
| 2016                      | Overmachtshaven Lobith                   | Rijnwaarden    | 12,7 - 13,7 ha Natura 2000/GNN                              | Uitvoering nog niet gestart  |
| <b>Verkeer</b>            |                                          |                |                                                             |                              |
| 2015                      | A1 Apeldoorn-Zuid-Beekbergen             |                | 3,6 ha bos                                                  | Onbekend                     |
| 2003-2013                 | A2 Everdingen-Deil                       |                | 36,79 ha bos, 13,78 ha natuur                               | 36,6 ha bos, 19,08 ha natuur |
| 2011                      | A12 Ede - Grijsoord                      |                | 4,4 ha bos; 0,7 ha EHS (nog niet gepland)                   | Gedeeltelijk                 |
| 2009                      | A12 Waterberg-Velperbroek                |                | 2,5 ha bos                                                  | Waarschijnlijk               |
| 2010                      | A50 Ewijk-Valburg                        |                | 21,66 ha bos; 2,6 ha N 2000/EHS; nieuw leefgebied           | Gedeeltelijk                 |
| 2009                      | A50 Valburg-Grijsoord                    |                | 1,12 ha (wss vrijstelling van 10,48 ha voor natuur)         | Ja                           |
| 2016                      | N308 Rondweg Voorthuizen                 | Barneveld      | Nestkasten, verbindingen, landschapsverbetering             | Uitvoering nog niet gestart  |
| 2013                      | N308 Noorderlijke rondweg Voorthuizen    | Barneveld      | >0,25 ha EHS                                                | Uitvoering nog niet gestart  |
| 2011                      | N314 Rondweg Hummelo                     | Bronckhorst    | 0,3248 ha EHS-natuur                                        | Nee/gedeeltelijk             |
| 2011                      | N315 Oostelijke Randweg Doetinchem       | Doetinchem     | 2.217 m2 EHS-natuur                                         | Onbekend                     |
| 2013                      | N320 Culemborg                           | Culemborg      | 0,86 ha EHS-natuur                                          | In uitvoeringsfase           |
| 2015                      | N345 Rondweg De Hoven, Zutphen           | Zutphen        | 3,7 ha, verleggen GNN                                       | Uitvoering nog niet gestart  |
| 2013                      | N345 Rondweg Voorst                      | Voorst         | >332 m2 EHS, ca. 216 bomen                                  | Uitvoering nog niet gestart  |
| 2010                      | N348 Rondweg Zutphen-Eefde               | Zutphen/Lochem | Maatregelen voor Das en Steenuil                            | Onbekend                     |
| 2013                      | N348 Traverse Dieren                     | Dieren         | 2,89 ha natuur                                              | In uitvoeringsfase           |
| 2015, 2016                | N794 Epe                                 | Epe            | 0,5 ha bos, 0,85 ha EHS                                     | Uitvoering nog niet gestart  |
| 2009                      | N800 Barneveld (fietspaden)              | Barneveld      | 0,20 ha bos/natuur en 0,626 ha natuur                       | Onbekend                     |
| 2014                      | N833 Culemborg-Geldermalsen              |                | 9.340 m2 natuur, natuurkwaliteit, 223 bomen                 | In uitvoeringsfase           |
| 2009                      | Rondweg de Kolk Nunspeet                 | Nunspeet       | 5,54 natuur (elders), 10 ha bosverbetering                  | Vergunning vernietigd        |
| 2008                      | Stadsbrug Nijmegen                       | Nijmegen       | 36,74 ha                                                    | Ja                           |
| 2011                      | Busbaan Wageningen Campus                | Wageningen     | 175 bomen en (minimaal) 55 heesters                         | Ja                           |
| 2016                      | Parklaan                                 | Ede            | 0,34 ha natuur (bos)                                        | Procedure RvS                |
| <b>Overig</b>             |                                          |                |                                                             |                              |
|                           | Oude compensatie gemeente Ermelo         | Putten         | 5,57 ha onderdeel van ecologische verbindingzone            | Onbekend                     |
| 2011                      | Natuurbegraafplaats Heidepol             | Arnhem/Ede     | 9.700 m2 bos; 5,5 ha nieuwe natuur                          | In ontwikkeling              |
| 2011                      | St. Haidakhandi Samaj, Loenen            | Apeldoorn      | groenstrook van 4.070 m2                                    | Onbekend                     |
| 2014                      | Infiltratie Vitens                       | Epe            | 3,3 ha bos; 1,5 inleveren herplantontheffingen elders       | Ja                           |
| 2015                      | Crematorium Haarlo                       | Berkelland     | 28.650 m2 bos; 9.000 m2 natuur                              | Uitvoering nog niet gestart  |
| 2015                      | Populieren Veensteeg                     | Wageningen     | Vleermuiskasten                                             | Onbekend                     |
| 2015                      | Oude compensatieverplichting gemeente    | Ermelo         | 4,6 ha (bloemrijk) grasland + houtsingel                    | Ja                           |

Tabel 11 Inventarisatieonderzoek (Bijleveld, 2016)

## **Bijlage B Geïnterviewde actoren**

**Dhr. Bogaerts, Rijkswaterstaat**

*1 juni 2017*

**Dhr. Bos, Provincie Utrecht**

*12 april 2017*

**Dhr. Fennema, Stichting Bos- en Natuurcompensatie & Landgoed Middachten**

*29 mei 2017 & 2 februari 2018*

**Dhr. Hell, Gemeente Nijmegen**

*30 mei 2017 & 6 februari 2018*

**Dhr. Kindt, LBP Sight**

*31 mei 2017 & 9 februari 2018*

**Dhr. Van der Leeden, Gemeente Rheden**

*30 mei 2017*

**Dhr. Mols, Provincie Noord-Brabant (telefonisch)**

*17 maart 2017*

**Mevr. Pingen, Provincie Gelderland**

*29 maart 2017*

**Dhr. Scholtz, Nationaal Groenfonds**

*1 juni 2017*

## Bijlage C Beleid

### C.1 Rijksbeleid

Sinds 20 september 2011 ligt de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid in Nederland niet meer bij de regering, maar bij de provincies. Op die datum is er een onderhandelingsakkoord gesloten over het decentraliseren van het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies (Ministerie van Economische zaken, landbouw en innovatie, 2011). Zowel de Flora- en faunawet, de Ecologische Hoofdstructuur (tegenwoordig Nationaal Natuurnetwerk) als de Boswet kenden een mitigatie- en/of compensatieplan. Echter is per 1 januari 2017 de Wet Natuurbescherming in werking getreden, welke de Flora- en faunawet, de Boswet en de Natuurbeschermingswet 1998, heeft vervangen (Rijksoverheid, n.d.). Deze vorm van wet- en regelgeving kan gezien worden als natuurwetgeving, een andere vorm voor de bescherming van natuur is het ruimtelijke ordeningsrecht.

Natuurcompensatie voor het Nationaal Natuurnetwerk (NNN) valt onder het ruimtelijke ordeningsrecht. Door middel van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) kunnen provincies gebieden aanwijzen die onderdeel uitmaken van het NNN. Hiermee kunnen gemeenten en provincies bestemmingsplannen en provinciale inpassingsplannen vaststellen. In een bestemmingsplan of provinciaal inpassingsplan wordt aangegeven welke gronden waarvoor bestemd zijn, bijvoorbeeld de bestemming NNN. Het Rijksbeleid uit het Barro stelt dat de kernkwaliteiten, oppervlakte en ecologische samenhang niet mogen worden aangetast en moeten worden versterkt (Provincie Gelderland, 2016). De verplichting voor natuurcompensatie is vervolgens opgenomen in de ruimtelijke verordening van de provincies. Via deze weg worden mensen die een bestemmingsplan willen aanpassen waarop de bestemming NNN rust verplicht de schade die wordt aangericht aan het natuurnetwerk te compenseren.

### C.2 Provinciaal beleid

In de omgevingsverordening Gelderland is het NNN uitgewerkt in het Gelders Natuurnetwerk (GNN) en de Groene Ontwikkelingszone (GO). In de omgevingsverordening Gelderland (Provincie Gelderland, 2016) staat hierover het volgende:

*“Het GNN bestaat enerzijds uit alle gebieden met een bos- en natuurbestemming binnen de voormalige Gelderse EHS en anderzijds uit het zoekgebied van 7300 ha voor 5300 ha nieuwe natuur. Daarnaast maken de reeds gerealiseerde delen van verbindingzones deel uit van het GNN. Het beleid met betrekking tot het GNN is ten eerste gericht op de bescherming en het herstel van de aanwezige natuurwaarden, ten tweede op de ontwikkeling van nieuwe natuurwaarden. De Groene Ontwikkelingszone (GO) bestaat uit alle gebieden met een andere bestemming dan natuur binnen de voormalige Gelderse EHS. Het beleid met betrekking tot de GO is gericht op het versterken van de ecologische samenhang door de aanleg van ecologische verbindingzones, waaronder landgrensoverschrijdende klimaatcorridor ..... In de GO worden natuur- en landschapselementen aangelegd ter verbetering van de migratiemogelijkheden voor planten en dieren. Zowel door compensatie als verevening worden er nieuwe natuurelementen gerealiseerd. Na realisatie worden deze onderdelen toegevoegd aan het GNN”.*

In de provincie Gelderland zijn bestemmingswijzigingen in bestaande natuur niet toegestaan, tenzij sprake is van een openbaar belang en er geen reële alternatieven zijn buiten het GNN. Indien er wel sprake is van een openbaar belang kan een ingreep slechts doorgaan indien de schade zoveel mogelijk wordt voorkomen en de resterende nadelige effecten volledig worden gecompenseerd (Provincie Gelderland, 2016).

Bij nieuwvestiging van functies in het GNN die vallen onder de uitzonderingsregel, moet een natuurversterkingsplan gemaakt worden waarbij niet alleen gecompenseerd wordt maar tevens op basis van verevening een versterking van de kernkwaliteiten van de natuur plaatsvindt. Uitbreiding van bestaande functies die geheel omsloten zijn door bestaande natuur van het GNN is mogelijk indien deze worden gecombineerd met de ontwikkeling van een compensatielocatie, zodat de

kernkwaliteiten per saldo verbeteren. De saldobenadering is steeds gericht op het compenseren van de verloren gegane oppervlakte natuur plus een compensatietoeslag en de versterking van de ecologische samenhang tussen de natuurgebieden. Indien het gebied waarin schade wordt aangebracht tevens valt onder de Europeesrechtelijke bescherming van Natura 2000-gebieden zullen de ontwikkelingen ook moeten passen binnen het Beheerplan N2000 (Provincie Gelderland, 2016).

Gelderland streeft naar het veiligstellen van de verscheidenheid (biodiversiteit) en kwaliteit van de Gelderse natuur, wat bijdraagt aan een prettige leef- en werkomgeving. Hiertoe zet de provincie in op de realisatie van een compact en hoogwaardig stelsel van onderling verbonden natuurgebieden. Dit wordt bereikt door de bestaande natuur in het Gelders Natuurnetwerk (GNN) te beschermen en de samenhang te versterken door het uitbreiden van natuurgebieden in het GNN en het aanleggen van verbindingzones in de Groene Ontwikkelingszone (GO) (Provincie Gelderland, 2016). Het uiteindelijke doel achter de natuurcompensatieregeling is natuurkwaliteit behouden en oppervlakte verlies tegengaan, maar ook verbondenheid is belangrijk. Dit wordt bereikt door buiten het netwerk te compenseren en het gebied daarna bij het GNN te trekken (Pingen, persoonlijke communicatie, 29 maart 2017).