

DECISIO



Ministerie van Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit

Systemevaluatie implementatie Exotenverordening in Nederland

Eindrapport, 30 juni 2022

TITEL

Systeemevaluatie implementatie exotenverordening in Nederland

DATUM

30 juni 2022

OP VERZOEK VAN

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

PROJECTTEAM DECISIO

Gerwin van der Meulen, partner en projectleider Decisio

Freek Lier, adviseur Decisio

Peter Haanen, adviseur Decisio

Jan Bouwman, senior adviseur Sweco

CONTACTGEGEVENS DECISIO | ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

Valkenburgerstraat 212

1011 ND Amsterdam

T 020 – 67 00 562

E info@decisio.nl

I www.decisio.nl

FOTO VOORZIJD

Rode Amerikaanse rivierkreeft (bron: Sweco)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Aanpak invasieve soorten: preventie en handhaving	4
2.1	Preventie	4
2.2	Handhaving	7
3.	Aanpak invasieve soorten: beheersen en bestrijden	9
3.1	Provincies	9
3.2	Waterschappen	12
3.3	Ministerie van LNV	14
3.4	Terreinbeherende organisaties	14
3.5	ProRail en Rijkswaterstaat	15
3.6	Gemeenten	16
4.	Analyse systeemevaluatie	17
4.1	Europa en verantwoordelijkheden	17
4.2	Strategie en beleid	21
4.3	Organisatie en aanpak	26
4.4	(Beoogde) resultaten	28
4.5	Lerende organisatie	30
5.	Samenvattende kernconclusies	32
5.1	Conclusie centrale vraag 1	32
5.2	Conclusie centrale vraag 2	33
5.3	SWOT	34
5.4	Resume aanbevelingen	35
	Bijlage I. Normenkader	38
	Bijlage II. Vragenlijst provincies	40
	Bijlage III. Tijdlijn beleid invasieve soorten	42

1. Inleiding

Aanleiding tot deze systeemevaluatie

Sinds 1 januari 2015 geldt in Nederland de Europese Unie verordening 1143/2014¹ (verder: exotenverordening of verordening). Deze verordening is in Europa ingezet voor de preventie, bestrijding en beheersing van invasieve uitheemse soorten (IUS) met als doel om in Europa de negatieve gevolgen van IUS voor de natuur, biodiversiteit en aanverwante ecosysteemdiensten te voorkomen en/of te verminderen. De verordening bevat uiteenlopende regels waar Nederland invulling aan geeft.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (verder: het ministerie van LNV) is voor de verordening het systeemverantwoordelijke ministerie vanwege de verantwoordelijkheid voor biodiversiteit en natuur. Na introductie van de verordening in 2015 zette het ministerie van LNV de verordening om in nationale wet- en regelgeving. Vanaf 2018 is door het ministerie van LNV de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor bestrijding (eliminatie- en beheersmaatregelen voor veel, maar niet alle soorten) en herstelmaatregelen voor ecosystemen overgedragen aan provincies².

Nu, zo'n zeven jaar nadat de verordening van kracht werd, heeft het ministerie van LNV de Nederlandse aanpak van de exotenverordening laten evalueren om daarmee het beeld te krijgen van de stand van zaken van het systeem rondom de exotenverordening en van waar eventuele (systeem)verbeteringen mogelijk zijn. In opdracht van het ministerie van LNV is de evaluatie uitgevoerd door Decisio en Sweco.

Onderzoeksvragen

In deze evaluatie staat het huidige systeem van beleid en uitvoering voor de exotenverordening centraal³. Dat betekent dat de focus ligt op het functioneren van het Nederlandse systeem (of keten). Dus, is dit systeem voldoende op orde zodat we mogen verwachten dat de gestelde doelen (voor wat betreft preventie, beheersing en bestrijding) doeltreffend en doelmatig bereikt gaan worden?

¹ de verordening is bekend onder de noemer EU-Verordening nr. 1143/2014. Te vinden op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R1143>

² Het ministerie van LNV bleef verantwoordelijk voor preventie en handhaving (douanecontroles, bedrijfsinspecties, vergunningverlening, etc. via NVWA en RVO) en aanpak van rivierkreeften

³ De regeling is in 2017/2018 vertaald naar de Nederlandse context. Gelet op het korte tijdbestek tot heden van de uitvoeringpraktijk is nu (nog) geen evaluatie op basis van resultaten uitgevoerd. Deze volgt in 2022 of daarna.

In deze evaluatie staan twee vragen centraal:

- Draagt de wijze waarop het Nederlandse systeem is vormgegeven voldoende en adequaat (*doelbereik*) bij aan het bereiken van de doelen van de exotenverordening (preventie/handhaving, beheersing en bestrijding⁴)?
- Is de exotenverordening en de wijze waarop deze in Nederland is geïmplementeerd *doeltreffend* en *doelmatig* voor het realiseren van de Nederlandse doelstellingen in de Nederlandse context?

Bij deze vraagstelling is een tweetal perspectieven van belang, namelijk:

- *Europees perspectief*: beoordeling of Nederland met de huidige wijze van implementatie voldoet aan de vereisten van de exotenverordening;
- *Nationaal perspectief*: beoordeling of de aanpak tegemoet komt aan de specifieke Nederlandse omstandigheden en de (politiek-bestuurlijke) doelstellingen en verwachtingen (van de samenleving). Dus, in welke mate sluit de implementatie en uitwerking van de Europese exotenverordening aan bij de Nederlandse context.

Analyse aan de hand van normenkader

Om het huidige Nederlandse systeem goed te evalueren, is het essentieel om na te gaan hoe de verordening, het daarvoor ingezette instrumentarium, maatregelen en de uitvoering binnen de gehele keten sinds 2015 zijn vormgegeven en opgepakt. Want er zijn namelijk, naast het ministerie van LNV als systeem-eindverantwoordelijke, tal van organisaties (vanuit uiteenlopende verantwoordelijkheden) bij het vraagstuk betrokken. Handelt dit netwerk/deze keten van verantwoordelijke en betrokken organisaties naar het gestelde beleid? En, werkt het systeem zodanig dat (nu; na ongeveer zeven jaar) het aannemelijk is dat het huidige systeem doeltreffend en doelmatig is en dat de gestelde doelen bereikt gaan worden? Tegen deze achtergrond is in deze evaluatie, op basis van een vooraf geformuleerd normenkader, vooral gekeken naar of, en zo ja in welke mate, binnen de gehele keten en daarbij betrokken organisaties de exotenverordening geïnternaliseerd en geborgd is voor wat betreft:

- Europa en verantwoordelijkheden
- Strategie en beleid
- Organisatie en aanpak
- (Beoogde) resultaten

⁴ De verordening spreekt ook over herstelmaatregelen (Artikel 20). Dit komt in deze evaluatie niet verder aan bod omdat dergelijke maatregelen elders/anders belegd zijn bij provincies (als gevolg van de decentralisatie van het natuurbeleid). Ook de aanpak van mariene soorten komt niet in deze evaluatie aan bod omdat de bestrijding en beheersing van invasieve uitheemse soorten in de zee in veel gevallen onmogelijk is. Hier is wel sprake van preventie door het Ballastwaterverdrag, de IMO richtlijn voor *hull fouling* en de beleidsregel voor schelpdierverschuivingen.

▪ Lerende organisatie

In de analyse van de resultaten is in deze evaluatie het normenkader als uitgangspunt gehanteerd. De uitwerking van het normenkader is opgenomen in de bijlagen bij dit rapport.

Overzicht systeem exotenverordening en verantwoordelijkheden

In Nederland is het volgende systeem voor de uitvoering van de exotenverordening opgezet:

Preventie & handhaving	Bestrijding, beheersing & natuurherstel
Verantwoordelijkheid van: ministerie van LNV in samenwerking met NVWA, RVO en Douane	Verantwoordelijkheid van: alle provincies voor alle Unielijstsoorten Behalve: <ul style="list-style-type: none"> • Muskus- en beverratten -> waterschappen • Wolhandkrab en uitheemse rivierkreeften -> ministerie van LNV
Met medewerking van: <ul style="list-style-type: none"> • Terreinbeherende organisaties • Waterschappen (voor andere soorten dan muskus- en beverratten) <ul style="list-style-type: none"> • Prorail en RWS • Gemeenten • Soorten- en brancheorganisaties 	

Als achtergrondinformatie is in de bijlage van dit rapport de tijdlijn en context uitgewerkt waarbinnen dit systeem in Nederland tot stand is gekomen.

Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 en 3 schetsen we onze bevindingen voor de aanpak van invasieve soorten in Nederland. In hoofdstuk 4 is onze analyse aan de hand van het normenkader uitgewerkt. In dit hoofdstuk geven we ook onze deelconclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 5 bevat onze samenvattende kernconclusies, de SWOT en het overzicht van alle aanbevelingen.

2. Aanpak invasieve soorten: preventie en handhaving

De huidige aanpak van invasieve soorten in Nederland vindt plaats via preventie en handhaving (1) en beheersing, bestrijding en herstel (2). In dit hoofdstuk zoomen we in op de aanpak rondom preventie en handhaving. Voor de uitvoering van de exotenverordening zijn op dit vlak vooral het ministerie van LNV, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Douane, soorten- en brancheorganisaties en terreinbeherende organisaties (waaronder ProRail en Rijkswaterstaat) belangrijke partijen. De aanpak voor wat betreft beheersing en bestrijding komt aan bod in hoofdstuk 3.

2.1 Preventie

Artikel 7 van de Europese exotenverordening schrijft regels voor preventie voor. Lid 1 stelt dat de voor de Europese Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten niet opzettelijk mogen worden binnengebracht, gehouden, gekweekt/geteeld, vervoerd, verhandeld, gebruikt of vrijgelaten. Lid 2 van dit artikel geeft aan dat lidstaten alle noodzakelijke stappen ondernemen om de onopzettelijke introductie of verspreiding, met inbegrip van, in voorkomend geval, die door ernstige nalatigheid, van voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten te voorkomen. Preventie is de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV; deze taak is bij één persoon binnen het ministerie belegd⁵.

Preventie houdt in dat in Nederland voorkomen wordt dat invasieve, uitheemse soorten geïntroduceerd worden danwel (wanneer soorten al in Nederland zijn) verdere verspreiding voorkomen en beperkt wordt. Er zijn tal van initiatieven, werkgroepen, samenwerkingen/netwerken en kennisorganisaties die zich met invasieve, uitheemse soorten bezig houden en kennis ontwikkelen en delen over risico's, preventie en bestrijding. Tegen deze achtergrond vindt preventie in Nederland in hoofdlijnen plaats door:

1. **Het omzetten van de verordening in nationale regelgeving en het instellen van verboden:** het ministerie van LNV zet onderdelen van de verordening om in nationale regelgeving en verboden om de opzettelijke verspreiding van invasieve, uitheemse soorten te voorkomen en overtredingen strafbaar te

⁵ Daarnaast is deze persoon in het kader van de exotenverordening verantwoordelijk voor de aanpak van de wolhandkrab en vijf rivierkreeftsoorten, afstemming met Europa, branche- en soortenorganisaties, provincies, waterschappen etc. en beleidsontwikkeling.

kunnen stellen en om verantwoordelijkheden en bevoegdheden wettelijk vast te leggen.

- Analyse en actieplannen inzake introductieroutes van onopzettelijke introductie en verspreiding van invasieve soorten:** deze actieplannen moeten er vooral aan bijdragen dat de bewustwording bij burgers/de maatschappij groeit dat invasieve soorten schadelijk zijn voor de biodiversiteit in Nederland en dat verspreiding ervan voorkomen dient te worden. Concreet gaat dat onder meer over: de samenwerking met risicosectoren en uiteenlopende projecten, zoals 'Tuin d'r niet' gericht op de sierteeltsector, de inzet op landelijke protocollen/hygiëneprotocollen (grond, bagger, compost en voor specifieke soorten) etc. door waterschappen en andere partijen (KNIE) en voorlichting en communicatie aan het publiek (van NEC-E/soortenorganisaties, KNIE, werkgroep plaagsoorten etc. maar ook onderwijsmodules).
- Het bevorderen van plaatsing van schadelijke soorten op de Unielijst:** op basis van input vanuit BuRO (onafhankelijke adviezen, opstellen risicobeoordelingen) kan het ministerie van LNV schadelijke soorten aandragen voor opname in de Unielijst; in 2022 worden de eerste twee voordrachten (watercrassula, Aziatische Duizendknopen) door het EU Scientific Forum en IAS comité voorbereid.

Verder hebben terreinbeherende organisaties, Rijkswaterstaat en ProRail (zie ook hoofdstuk 3) en soorten- en brancheorganisaties een belangrijke rol op het vlak van preventie. Terreinbeherende organisaties zijn onder meer Bosgroepen, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en particuliere terreineigenaren. Terreinbeherende organisaties, Rijkswaterstaat en ProRail zijn belangrijke partners in het tegengaan van verdere verspreiding van invasieve, uitheemse soorten bij veelvoorkomende werkzaamheden zoals grondverzet, baggeren en het opruimen/verplaatsen van maaisel.

Soortenorganisaties als Floron, Ravon, Zoogdiervereniging Sovon en Vlinderstichting zijn belangrijk voor het signaleren en herkennen van (vooral nieuwe) invasieve exoten. Zij coördineren de vrijwilligersnetwerken die soorten in beeld brengen, waaronder invasieve exoten. Daarnaast functioneren zij als doorgeefluik voor beherende organisaties, provincies, waterschappen en NVWA, die aan de slag gaan met hun verzamelde gegevens. Ten derde doen zij onder meer risicobeoordelingen voor soorten die opkomend zijn en/of niet op de Unielijst staan en zijn ze betrokken bij bestrijding van en communicatie over sommige exoten (het Team Invasieve Exoten is hiervoor een belangrijke opdrachtgever). Daarnaast agenderen ze, waar nodig, nieuwe thema's en knelpunten. Tenslotte werken alle soortenorganisaties (in opdracht van NVWA/TIE) nauw samen met Naturalis, waarmee ze gestructureerd exoteninformatie in het Nederlands Soortenregister vastleggen.

Soortenorganisaties hebben een grote achterban met rond de 25.000 vrijwilligers. Daarnaast werken ze samen in het Signaleringsproject Exoten met bijvoorbeeld KNNV (8.000 leden) en Sportvisserij Nederland (ongeveer 600.000 leden). Allemaal vrijwilligers die kennis (kunnen) nemen van nieuws over invasieve exoten.

Naast het informeren van hun achterban (herkenning, waarneming, manieren van bestrijding) zetten ze hun brede kennisverspreiding ook in voor preventie. Op gebied van planten doen zij er al iets mee. Zo is de campagne/website tuinernietin.nl ontwikkeld.

Verder spelen soortenorganisaties een rol in het NEM⁶ (Netwerk Ecologische Monitoring), een samenwerkingsverband van overheidsorganisaties⁷ voor de monitoring van de natuur in Nederland. In haar opdracht verzorgen diverse soortenorganisaties de monitoring en signalering van exoten. Tenslotte zijn zij vertegenwoordigd in het NEC-E (Nederlands Expertise Centrum Exoten), met partijen als Stichting Bargerveen, Radboud Universiteit en Stichting Probos. Sinds een jaar zijn ze ook betrokken bij het Kennisnetwerk invasieve exoten (www.invasieve-exoten.info).

Brancheorganisaties en het bedrijfsleven hebben een belangrijke preventieve taak om ervoor te zorgen dat de import en handel in schadelijke soorten stopt. Daarnaast vertegenwoordigen de brancheorganisaties bedrijven die geraakt kunnen worden door plaatsing van soorten op de Unielijst.

Uit de interviews komt naar voren dat Nederland een aantal belangrijke introductieroutes kent; bijvoorbeeld via de export in de sierteelt, of via de Rotterdamse haven of Schiphol. Vanwege het feit dat de Unielijst vrij beperkt is (66 soorten) en traag wordt aangevuld (gemiddeld 15 soorten per aanvulling) zou Nederland meer en proactief kunnen inzetten op preventie van IUS. In relatie tot de introductieroutes ('pathway' aanpak), maar ook bij het voorkomen van verdere verspreiding binnen Nederland, spelen brancheorganisaties, een belangrijke rol. De Directie Natuur van het ministerie van LNV spreekt de verschillende brancheorganisaties, onder andere LTO, Royal FloraHolland en Dibevo, over de exotenverordening. Zodra er voornemens zijn om een nieuwe soort op de Unielijst te plaatsen worden brancheorganisaties (in het bedrijfsleven, maar ook maatschappelijke organisaties bijvoorbeeld dierentuinen, dierenwelzijn etc.)

⁶ <https://www.netwerkecologischemonitoring.nl/>

⁷ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Met partijen als Rijkswaterstaat, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Provincies (IPO)

ingelicht. De organisaties informeren hun achterban vervolgens over deze voornemens. Ook bij plaatsing van soorten op de Unielijst informeren de organisaties hun achterban via nieuwsbrieven, websites en andere kanalen om zodoende aan preventie bij te dragen.

2.2 Handhaving

Met handhaving wordt (uiteindelijk) ook beoogd dat dit een preventieve werking heeft; het voorkomen van introductie danwel verdere verspreiding van invasieve, uitheemse soorten. Op dit vlak spelen NVWA en RVO een belangrijke rol.

NVWA

De NVWA (Afdeling Handhaving) houdt onder andere toezicht op de handel in invasieve exoten in Nederland. Het controlesysteem is ingeregeld in samenwerking met de douane en RVO. RVO intervenueert in geval van overtredingen. Daarnaast verzoekt de RVO de NVWA om inspecties uit te voeren.

De handhaving is vooral gericht op soorten die opzettelijk binnen Nederland worden gebracht danwel worden verhandeld (binnen Nederland en vanuit Nederland met andere EU-lidstaten). Daarnaast zijn er exoten die onbedoeld meekomen met planten of andere producten die Nederland binnenkomen. Daarnaast komt de NVWA soorten tegen die voor Nederland schadelijk zijn (plaagsoort) maar (nog) niet op de Unielijst staan.

De NVWA vindt dat de handhaving op zich goed is ingericht, maar zij ervaart dat de capaciteit voor handhaving op invasieve exoten niet voldoende is en dat de verdeling van verantwoordelijkheden complex is. Dit komt onder andere voort uit de samenwerking met de RVO die de NVWA verzoekt om inspecties uit te voeren. Bij controles gericht op plantgezondheid kunnen de fytosanitaire inspecties direct producten in beslag nemen en (ter plekke) vernietigen. Dat kan niet bij verontreiniging van producten (bijvoorbeeld zaad in potgrond) met ongewenste exoten van de Unielijst. Dat dient te gebeuren op basis van (natuur)wetgeving en daarvoor moet afstemming plaatsvinden met RVO. Er is meer administratie en tijd benodigd om dit te regelen. Dat wordt als knelpunt ervaren.

Een ander ervaren knelpunt is de soortenbenaming. In het import controlesysteem was tot nu toe alleen de in volume belangrijkste hoofdsort (familienaam) opgenomen. Overige of afgeleide soorten (subnamen) zijn niet opgenomen in dit systeem. Dat kan een probleem zijn bij het invoeren van of handelen met bepaalde

soorten: zonder fysieke controle van een zending kan de volledige identiteit van de soorten in de lading niet vastgesteld worden en een eventuele verboden soort administratief niet opgemerkt worden. Het ontwikkelen van een nauwkeuriger controlesysteem (meer op soortniveau) zal de effectiviteit vergroten. De Nederlandse invloed hierop is echter relatief beperkt aangezien dit systeem voortkomt uit Europese douaneregels. Het ministerie van LNV heeft dit wel aangekaart bij TAXUD.

RVO

RVO is verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving van de exotenverordening. In geval van overtreding kan de RVO bestuursrechtelijke maatregelen treffen en bij overtredingen van verbodsbepalingen sancties opleggen. Daarnaast is de RVO, namens de minister van LNV, verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen en ontheffingen die volgen uit artikel 8 en 9 van de exotenverordening. Het ministerie van LNV geeft RVO jaarlijks een uitvoeringsopdracht waarin deze verantwoordelijkheden zijn omschreven en welke financiering daarmee gepaard gaat.

Instellingen komen in aanmerking voor vergunningen of ontheffingen als zij IUS nodig hebben voor wetenschappelijk onderzoek, ex situ bewaring of productie voor medische wetenschap. De ontheffingen moeten vervolgens aan verschillende voorwaarden voldoen. RVO toetst de aanvragen en publiceert de verleende ontheffingen op hun website. Ontheffingshouders hebben een administratieplicht, waarin ze moeten voldoen aan een continu surveillancesysteem en een noodplan.

De RVO doet de beoordeling van aanvragen voor ontheffingen en vraagt om (advies)beoordeling van NVWA over het surveillancesysteem en het noodplan. De RVO gebruikt voor beoordelingen de NVWA-factsheets⁸ en het advies van de NVWA over het surveillancesysteem en noodplan. Bij ad-hoc situaties lijkt de adviesaanvraag niet altijd even snel gehonoreerd te worden. Een mogelijkheid is dat de RVO voorafgaand aan een NVWA-advies zelf meer informatie inwint over surveillancesysteem en het noodplan. Na het publiceren van een ontheffing ziet de NVWA toe op de inspectie ervan in het geval van een inspectieverzoek vanuit RVO. Een punt van aandacht is om dit proces doeltreffend te houden door een goede afstemming tussen de RVO en de NVWA over beoordelingen van aanvragen voor ontheffingen.

⁸ <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/invasieve-exoten/unielijst-invasieve-exoten>

3. Aanpak invasieve soorten: beheersen en bestrijden

In dit hoofdstuk gaan we in op de aanpak rondom beheersen en bestrijden van invasieve, uitheemse soorten. Provincies, waterschappen en het ministerie van LNV dragen de verantwoordelijkheid voor wat betreft beheersen en bestrijden. Andere partijen, vooral terreinbeherende organisaties, RWS, ProRail en gemeenten doen op eigen initiatief of in opdracht van/met geld van provincies aan bestrijding.

3.1 Provincies

Provincies zijn sinds 2018 verantwoordelijk voor de uitvoering van Artikelen 17, 19 en 20 van de exotenverordening. Het gaat hierbij respectievelijk om de bestrijding en beheersing van invasieve, uitheemse soorten en het herstel van beschadigde ecosystemen. Op basis van een vragenlijst zijn beleidsmedewerkers bij alle provincies bevraagd over strategie, beleid, doelen en (verwachte) resultaten, bemensing en middelen en samenwerking en kennis.

Strategie, beleid, doelen en (verwachte) resultaten

Strategie: regierol oppakken

Provincies geven aan hun rol als 'regisseur' op te pakken om de aanpak van exoten binnen hun provincie gestalte te geven; onder meer door het treffen van beheersmaatregelen. Samen met gebiedspartners (bijvoorbeeld terreinbeherende organisaties) is inmiddels door de meeste provincies een proces opgestart om te komen tot medewerking, prioritering, gezamenlijk doelen stellen, uitwisseling van kennis en de opzet van een gezamenlijke, soortspecifieke aanpak met maatregelen. Afspraken worden bij sommige provincies vastgelegd in een convenant. Concrete uitvoering van de aanpak betreft vooral een gezamenlijke en eenduidige communicatie en het opstarten van projecten via subsidies of cofinanciering (bijvoorbeeld op basis van een programma ontwikkeld door terreinbeherende organisaties).

Beleidsontwikkeling provincies

Acht van de twaalf provincies hebben hun beleid voor de aanpak van exoten vormgegeven en vastgesteld. De resterende vier provincies hebben, naast de al lopende uitvoering van beheersmaatregelen, beleid in ontwikkeling en verwachten dit in 2022 vast te stellen. De insteek van het beleid verschilt per provincie. In sommige gevallen is het beleid onderdeel van een breder generiek beleid, zoals het

natuurbeleid. In andere gevallen is er specifiek beleid gericht op de aanpak van invasieve exoten, zoals in de provincies Limburg⁹, Gelderland¹⁰, Noord-Brabant¹¹ en Utrecht¹². Provincies kiezen veelal voor een breed palet aan maatregelen:

- Voorlichting: door communiceren richting burgers en het bedrijfsleven
- Samenwerking: door convenanten af te sluiten met gebiedspartners
- Subsidies voor bestrijdings- en beheersmaatregelen
- Verstrekken van gerichte bestrijdingsopdrachten.

Beleid is altijd gericht op (een deel van de) Unielijstsoorten. Daarenboven zetten vijf provincies met maatwerk en prioriteren van maatregelen ook in op andere niet-Unielijstsoorten die problemen veroorzaken of een bedreiging vormen (bijvoorbeeld wanneer niet-Unielijstsoorten een bedreiging vormen voor een N2000-gebied).

Resultaten aanpak IUS

De verwachtingen bij provincies over de resultaten van de aanpak van IUS zijn heel divers en zijn sterk afhankelijk van waar de provincie zich in het proces qua beleid en uitvoering bevindt. Overall geldt dat uitvoering net is opgestart (sinds begin 2018) en nog in de kinderschoenen staat; daarom is bij provincies nog geen sprake van zicht op resultaten.

Voor vijf provincies geldt dat het verwachte resultaat sterk afhangt van welke soort het betreft (Artikel 17 of Artikel 19). Aanpak van Artikel 17-soorten levert door de uitvoering van eliminatie-acties al direct en zichtbaar resultaat op; op dit vlak zijn door provincies inmiddels enkele resultaten geboekt. Bij al gevestigde soorten (Artikel 19) geldt een andere aanpak gericht op beheersing. Die moet grotendeels nog door provincies worden ingevuld en opgepakt en zal daarna pas over een langere termijn (vijf of zes jaar) tot resultaat leiden.

Monitoring en rapportage

De mate waarin provincies actief zijn met monitoring en rapportage over IUS verschilt per provincie. Een deel van de provincies geeft aan dat monitoring en rapportage beperkt plaatsvinden. Een groot deel van de provincies gebruikt inmiddels de landelijk opgezette registraties (bijvoorbeeld Nationale Databank Flora en Fauna en 'waarneming.nl') als informatiebron voor monitoring en rapportage.

⁹ https://www.limburg.nl/publish/pages/5249/plan_van_aanpak_invasieve_exoten

¹⁰ https:// Gelderland.stateninformatie.nl/document/7145716/1/ Bijlage_Plan_van_aanpak_Invasieve_Exoten_Gelderland

¹¹ <https://www.brabant.nl/bestuur/provinciale-staten/statenstukken/av/20210531/download?qvi=1865044>

¹² <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Commissie-Ruimte-Groen-en-Water/2019/04-februari/13:00/2019RGW17-03-Programma-Invasieve-Exoten.pdf>

Daarnaast zijn er diverse provincies die zelf een monitoring hebben opgezet om resultaten en uitgaven van (gesubsidieerde) acties in kaart te brengen.

Bemensing en middelen

De aanpak van IUS is door de provincies op dit moment uiteenlopend bemenst omdat de meeste provincies zich in de opbouwfase van beleid en uitvoering bevinden.

Vooralsnog lijken de provincies op dit moment over voldoende capaciteit te beschikken om hun aanpak gestalte te geven. Acht provincies hebben elk 0,5 FTE of meer beschikbaar voor de aanpak van IUS. Vier provincies (nog) geen tot 0,5 FTE. Het gaat hierbij specifiek om medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het beleidsontwikkeling en de uitvoering van de aanpak van exoten. Daarnaast zetten provincies communicatie-medewerkers in.

De meeste provincies hebben geen apart budget voor exoten. Zij gebruiken bestaande (natuur)budgetten. Bij provincies waar het beleid nog ontwikkeld moet worden, zijn de beschikbare budgetten nog niet duidelijk. Bij enkele provincies die beleid hebben is sprake van geormerkt budget.

Voor de toekomst maken provincies zich wel zorgen of zij voldoende mensen en middelen hebben op het moment dat hun exotenbeleid is uitgekristalliseerd en alle voorgenomen maatregelen in uitvoering zijn. Dat is vooral ook de vraag wanneer in de toekomst het aantal aan te pakken soorten op de Unielijst gaat toenemen.

Samenwerking en kennis

Staat van onderlinge samenwerking op het gebied van preventie, beheersing, bestrijding en herstel

Voor samenwerking bij de aanpak van invasieve exoten binnen de provincies ligt de focus vooral op het stimuleren van de samenwerking tussen uiteenlopende gebiedspartners. Deze samenwerking groeit, wat blijkt uit het verkrijgen van medewerking, prioritering, gezamenlijk doelen stellen, uitwisseling van kennis en de opzet van een gezamenlijke, soortspecifieke aanpak met maatregelen.

Bij zes van de twaalf provincies is momenteel sprake van interne samenwerking, maar deze moet zich nog wel verder vormen en biedt ruimte voor verbetering. Bijvoorbeeld, wanneer het gaat om het verder regie nemen in communicatie en onderlinge afstemming en het benadrukken van het algemeen belang ('om de neuzen dezelfde kant op te krijgen').

Bij vier andere provincies is er vooral gewerkt aan het ontwikkelen van een externe overleg- en/of kennisstructuur aan de hand van een gezamenlijk convenant, kenniscentrum of een klankbordgroep.

Ervaring met kennisuitwisseling

Er is voor provincies veel kennis en belangrijke informatie over IUS beschikbaar, maar het ontbreekt momenteel nog aan een algemeen dekkende bundeling van deze kennis en informatie. Provincies geven aan dat een platform waar efficiënt kennis kan worden opgevraagd en kan worden gedeeld van toegevoegde waarde zou zijn. Het is daarbij van belang dat - systeembreed - (in ieder geval) actuele kennis en informatie beschikbaar is/komt over:

- wat efficiënte en proportionele maatregelen zijn in de bestrijding van wijdverspreide soorten
- aanpak van IUS binnen het stedelijk én landelijk gebied. De focus in bestrijding door provincies ligt juist vooral op het de aanpak van IUS in het landelijk gebied.
- juiste en makkelijk toegankelijke kennis voor burgers

Veel gebruikte informatiebronnen¹³ zijn de platforms/websites van NVWA, RVO en KNIE, de taakgroep vanuit IPO, de werkgroep plaagsoorten van de waterschappen en de website 'www.invasieve-exoten.info'. Enkele provincies hebben binnen de provincie en met provinciale stakeholders kennisplatforms opgezet. Soortspecifieke platforms (bijvoorbeeld voor de Aziatische duizendknopen en reuzenberenklauw) en nieuwsbrieven van soortenorganisaties zijn ook daarnaast ook belangrijke bronnen.

3.2 Waterschappen

Muskus- en beverratten

De waterschappen gaan de schade tegen die ontstaat door 'muskus- en beverratten'. Feitelijk hadden de waterschappen deze verantwoordelijkheid al voordat de exotenverordening van start ging.

De Unie van Waterschappen (UvW) coördineert de bestrijding van de muskus- en beverratten en geeft eens in de zes jaar een update over de stand van zaken aan het ministerie van LNV in het kader van de EU-rapportage. Daarnaast verantwoorden zij hun inzet via het eigen jaarverslag. De doelstelling van de waterschappen voor de muskusrat is 'terugdringen tot de landsgrens' en die situatie

¹³ Andere genoemde bronnen zijn: RAVON, Bosgroepen, Probos, Aequator, CLM, Bij12, NatureToday en Kijk op Exoten

vervolgens te consolideren (tegenhouden aan de landsgrens om herkolonisatie in Nederland te voorkomen). Voor de beverrat is terugdringen tot de landsgrens al gerealiseerd, hier is de doelstelling: 'tegenhouden aan de landsgrens ter voorkoming van herkolonisatie van het binnenland'. Om deze doelstellingen te realiseren is er vanuit de UvW een beleidsplan opgesteld en worden door de waterschappen middelen verstrekt om hier invulling aan te geven. De uitvoering van het plan wordt gemonitord door een interactief surveillancesysteem. Dit bestaat uit het digitaal registreren van vangsten die vervolgens inzichtelijk worden gemaakt op een schaal van 5 km bij 5 km. Deze monitoring werkt vrij nauwkeurig en helpt bij het verzwaren van activiteiten in gebieden waar dat nodig is. Een aandachtspunt (op basis van gevoerde interviews) is dat voor de bestrijding van muskus- en beverratten het betreden van een terrein (van een terreinbeherende organisatie) soms lastig is door het ontbreken van draagvlak, vertrouwen en medewerking. Dat maakt beheersing en bestrijding minder effectief.

Nederland kent 21 waterschappen. Elk van de waterschappen heeft een eigen doel en budget voor de aanpak van IUS. Zodra de primaire taken van de waterschappen in gevaar dreigen te komen door IUS, dan worden deze aangepakt. De primaire taken van de waterschappen zijn waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterveiligheid. De waterschappen handelen hier niet specifiek naar Unielijstsoorten, maar IUS in zijn algemeen.

Een aandachtspunt dat uit de interviews naar voren kwam is het verbeteren van de onderlinge afstemming tussen de waterschappen. De waterschappen leggen verantwoording af naar de eigen achterban. Hierdoor verschilt de mate van urgentie om gezamenlijk IUS aan te pakken. Ook de afstemming met de provincies verdient aandacht. Er worden afspraken gemaakt met de provincies, maar de mate waarin verschilt per waterschap en per provincie. Het helpt daarbij niet dat er binnen een provincie meerdere waterschappen zijn. Met 21 waterschappen en 12 provincies betekent dat er een veel afspraken gemaakt moeten worden tussen deze partijen.

Waterplanten

Naast de schade door muskus- en beverratten worden waterschappen geconfronteerd met de gevolgen van invasieve waterplanten. Dit is de verantwoordelijkheid van provincies. De verantwoordelijkheid voor bepaalde waterplanten is in sommige gevallen vanuit de provincies verlegd naar de waterschappen (als onderdeel van hun reguliere werkzaamheden). Dit heeft echter in Nederland niet op eenduidige wijze plaatsgevonden. Het blijft hierdoor onduidelijk wie welke (financiële) verantwoordelijkheid heeft. Zodra een gebiedsaanpak van IUS niet uniform gedragen wordt (of verschilt in de mate van actie) blijven problemen met exoten bestaan door onder andere herintroductie.

3.3 Ministerie van LNV

Het ministerie van LNV heeft de verantwoordelijkheid voor enkele soorten niet overgedragen aan decentrale overheden. Het ministerie van LNV heeft zelf de verantwoordelijkheid voor het treffen van beheersmaatregelen voor de Chinese wolhandkrab en vijf rivierkreeftsoorten en heeft dit ingevuld door het mogelijk maken van bevissing. Dit hangt nauw samen met de bevoegdheden van het ministerie van LNV die voortvloeien uit de Visserijwet 1963. De bemensing vanuit het ministerie van LNV voor de visserijwetgeving en beleidvorming voor de wolhandkrab en de rivierkreeftsoorten bestaat tijdelijk uit meerdere personen.

Waterschappen ervaren veel overlast van uitheemse rivierkreeften. Er is bovendien veel publieke belangstelling voor de problematiek/overlast van/door rivierkreeften. De bevissing door beroepsvissers, zoals dat nu plaatsvindt, lijkt vooralsnog onvoldoende toereikend om de impact op het watersysteem te beheersen. Recentelijk startte het ministerie van LNV een bestuurlijk overleg 'aanpak uitheemse rivierkreeften' waarin onder andere het ministerie IenW, provincies, waterschappen, gemeenten en stakeholders participeren en wordt gewerkt aan een gezamenlijk programma. De samenwerking en afstemming rondom deze soort(en) vergt in de toekomst verdere intensivering zodra meer bekend is over concrete uitwerking, aanpak en financiering.

Het ministerie van LNV blijft ook verantwoordelijkheid houden voor het treffen van beheersmaatregelen voor de op de Unielijst geplaatste soorten die (nog) niet zijn opgenomen op de lijst van bijlage 10 van de Regeling natuurbescherming (Rnb).

3.4 Terreinbeherende organisaties

Voor de preventie, beheersing en bestrijding van invasieve exoten zijn provincies voor een belangrijk deel aangewezen op en afhankelijk van acties van terreineigenaren- en beheerders. Voorbeelden van deze terreineigenaren en -beheerders zijn Bosgroepen, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en particuliere terreineigenaren. Provincies maken afzonderlijk afspraken met deze terreinbeheerders over middelen en verantwoordelijkheden voor de aanpak van invasieve exoten.

Terreineigenaren en -beheerders worden in het vroegste stadium geconfronteerd met de aanwezigheid van invasieve exoten. Deze exoten hebben een negatief effect op de kwaliteit van natuur en biodiversiteit in hun terreinen en dat raakt hen direct in hun belang als natuurterreinbeheerder. Bestrijding gaat echter meestal gepaard

met hoge kosten en veel benodigde inzet. Geld en capaciteit hiervoor zijn niet altijd voorhanden. Hierdoor zijn zij voor middelen afhankelijk van de provincies die voor de aanpak van exoten natuurbudget ontvangen van het Rijk (Natuurpact, Herstelmaatregelen N2000/stikstofbeleid). Deze middelen zijn niet primair gericht op het doel om invasieve exoten aan te pakken, maar maken onderdeel uit van natuurherstelmaatregelen. Daarnaast worden de middelen vooral ingezet in N2000-gebieden. Voor andere gebieden zijn weinig middelen beschikbaar. Provincies hebben veelal geen of beperkt budget voor de uitvoering van maatregelen buiten N2000-gebieden.

Natuurterreinbeheerders pleiten daarnaast voor meer regie en aanpak van exoten, vooral bij artikel 19-soorten, op een grotere schaal/oppervlakte en met een langere tijdsduur. Bij bijvoorbeeld (onder)watersystemen zou sprake moeten zijn van een totaalaanpak van bijvoorbeeld 'bron tot monding' in combinatie met meer structurele controle/monitoring. Dat vraagt om meer samenwerking met andere beheerders en grondeigenaren en meer centrale regie. Daarnaast geven terreineigenaren en -beheerders aan niet enkel problemen te ervaren door invasieve exoten maar ook door andere plaagsoorten. Zij geven aan behoefte te hebben aan een aanvullende bestrijdingslijst naast de Unielijst met zowel invasieve exoten als overige plaagsoorten.

De implementatie van EU exotenverordening heeft er wel toe geleid dat 'de urgentie meer tussen de oren is gaan zitten'. Voor de natuurterreinbeheerders was het een bevestiging van hun dagelijkse praktijk.

3.5 ProRail en Rijkswaterstaat

ProRail en Rijkswaterstaat hebben als terreinbeherende organisaties, overwegende vanuit de borging van de veiligheid van infrastructuur, een belang bij de aanpak van schadelijke soorten; waaronder ook Unielijstsoorten.

ProRail is vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid aan het werk gegaan en heeft landelijke richtlijnen opgesteld voor de aanpak (bestrijding, maar vooral het voorkomen van verdere verspreiding) van invasieve exoten en plaagsoorten. ProRail vestigt haar aandacht op dit moment voornamelijk op vier soorten: Aziatische duizendknopen¹⁴, reuzenberenklauw, Amerikaanse vogelkers en de reuzenbalsemien. De aanpak is gericht op het bestrijden van deze soorten en voorkomen van het ontstaan van nieuwe groeiplaatsen. Focus ligt niet zozeer op

¹⁴ De Aziatische duizendknopen maken geen deel uit van de Unielijst

uitroeien omdat dat onmogelijk lijkt. De aanpak wordt door ProRail de komende vijf jaar landelijk geïncorporeerd in de 21 beheer- en onderhoudscontracten met onderaannemers. Rijkswaterstaat beschikt niet over een concreet plan van aanpak en beraamt zich op de wijze waarop zij invulling gaat geven aan de verordening.

ProRail en Rijkswaterstaat ontvangen geen extra, geormerkte middelen van het Rijk voor de aanpak van invasieve exoten. De uitvoering van maatregelen wordt daarom in de praktijk veelal (indirect) vanuit andere budgetten gefinancierd. ProRail en Rijkswaterstaat voorzien dat zij niet in de mogelijkheid zijn extra formatie in te zetten voor de aanpak van exoten. Daardoor is hun inzet vooralsnog niet gericht op structurele oplossingen voor de langere termijn.

3.6 Gemeenten

Nederlandse gemeenten hebben geen formele rol bij de exotenverordening. Als lokale overheid en als terreinbeheerder hebben gemeenten wel te maken met de gevolgen van IUS in relatie tot bijvoorbeeld de volksgezondheid, schade aan (lokale) natuur en overlast voor burgers.

Gemeenten pakken IUS aan zodra deze overlast of schade veroorzaken. Hierbij staat volksgezondheid voorop, gevolgd door economische schade. Handelen naar schade aan biodiversiteit gebeurt in mindere mate, omdat deze vorm van schade moeilijker uit te drukken is in concrete geldbedragen (en gemeenten hebben in het algemeen geen natuurgebieden onder hun hoede). Gemeenten hebben geen gezamenlijke strategie om IUS aan te pakken en maken veelal hun eigen afwegingen. De mate waarin verschillende gemeenten actief zijn met de aanpak van IUS verschilt. Hetzelfde geldt voor de keuze om actief in te zetten op bestrijden of beheersen van soorten. Bij de keuze hierin spelen beschikbare middelen (en de verwachte impact) een belangrijke rol. Middelen die gemeenten besteden aan de aanpak van exoten zijn veelal onderdeel van andere takenpakketten.

Vanuit Stadsnetwerk wordt de werkgroep invasieve exoten¹⁵ gecoördineerd. Hieruit is het Kennisnetwerk Invasieve Exoten geïnitieerd waar verschillende gemeenten, provincies en kennisorganisaties onderdeel van zijn. Binnen dit netwerk staat kennisuitwisseling met betrekking tot preventie, beheersing en bestrijding van invasieve exotische (planten)soorten centraal. Activiteiten als themabijeenkomsten en webinars zijn hieraan gekoppeld.

¹⁵ <http://www.invasieve-exoten.info>

4. Analyse systeemevaluatie

In dit hoofdstuk gaan we in op onze analyse voor deze systeemevaluatie. De basis voor deze analyse zijn onze bevindingen (in hoofdstuk 2 en 3) en de tijdlijn/context van de introductie en uitrol van de exotenverordening in Nederland (in de bijlage). Deze analyse is uitgevoerd aan de hand van een vooraf gedefinieerd normenkader (zie de inleiding en de bijlage in dit rapport). In deze analyse beschouwen we de gestelde normen voor wat betreft Europa en verantwoordelijkheden (1), strategie en beleid (2), organisatie en aanpak (3), (beoogde) resultaten (4) en lerende organisatie (5). Op basis van onze analyse zijn vervolgens deelconclusies en aanbevelingen opgenomen.

4.1 Europa en verantwoordelijkheden

Verantwoordelijkheden en afspraken

Norm: de verantwoordelijkheden voor de exotenverordening zijn tussen de ministeries duidelijk belegd in Nederland. Betrokken ministeries hebben duidelijke, onderlinge afspraken.

Voor de exotenverordening is geen sprake van een verdeling van verantwoordelijkheden tussen ministeries. Het belangrijkste uitgangspunt van de verordening is namelijk de bescherming van de Europese biodiversiteit door de introductie en verspreiding van uitheemse, invasieve soorten te voorkomen, beheersen en bestrijden. Daarmee ligt de directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verordening logischerwijs bij het ministerie van LNV.

De negatieve gevolgen van invasieve uitheemse soorten hebben wel effect op de belangen van andere ministeries; vooral IenW (gevolgen voor onder meer gebieden, wateren en infrastructuur; denk daarbij aan bijvoorbeeld RWS en ProRail)¹⁶ en VWS (mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid). Voor deze ministeries is de aanpak van invasieve exoten niet leidend, maar indirect van belang zodra invasieve exoten een bedreiging zijn voor bijvoorbeeld de volksgezondheid, waterkwaliteit, waterveiligheid of ruimtelijke ontwikkeling (zoals in relatie tot infrastructuur). Vanuit dit perspectief treden deze ministeries hoofdzakelijk reactief op wanneer hun belangen in gedrang dreigen te komen. IUS worden dan vanuit het eigen belang/perspectief (en met eigen middelen) aangepakt; hierover bestaan geen afspraken met het ministerie van LNV. Het proactief vrijwillig meewerken door de(ze) ministeries is niet vanzelfsprekend. Terwijl zij vanuit een sterk preventief

¹⁶ Of bijvoorbeeld voor de defensieterreinen (ministerie van Defensie)

perspectief een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van introductie en het onopzettelijke verspreiden van invasieve, uitheemse soorten (denk daarbij bijvoorbeeld aan het periodiek beheer en onderhoud, grondverzet, verwerken en afvoer van maaisel, etc.).

ProRail heeft inmiddels wel een landelijke beheer- en onderhoudsaanpak die gericht is op een beperkt aantal Unielijst- en plaagsoorten; RWS heeft geen aanpak. Vanuit provincies zijn er momenteel geen of beperkte relaties met bijvoorbeeld ProRail en RWS om tot een gezamenlijke aanpak (voor aansluitende terreinen, water en infrastructuur) te komen.

Conclusie(s)	:	Door het accent op de bescherming van de Europese biodiversiteit is het voor het ministerie van LNV lastig om andere ministeries het belang van de verordening in te laten zien. Toch worden de belangen van andere ministeries wel geraakt door invasieve exoten, maar hebben deze ministeries niet de prikkel om vanuit het perspectief van de verordening te handelen. Indien nodig, dan treden andere ministeries momenteel reactief op, terwijl zij proactief een omvangrijke preventieve bijdrage zouden kunnen leveren. Hiervoor bestaan nog geen nadere afspraken met het ministerie van LNV.
Aanbeveling(en) ter verbetering systeem	:	<ol style="list-style-type: none">1) Maak vanuit het ministerie van LNV afspraken met andere ministeries (in het bijzonder lenW; waaronder RWS en ProRail) over dat zij proactief, vanuit een sterk preventief perspectief (en daarmee ook bestrijdend en beheersend), in het periodieke beheer en onderhoud van hun terreinen, gebouwen, wateren en infrastructuur het voorkomen van introductie en het onopzettelijk verspreiden van invasieve, uitheemse soorten (Artikel 17 en 19 soorten) gestalte gaan geven.2) En, in aansluiting op de voorgaande aanbeveling, bevorder vanuit het ministerie van LNV dat op het vlak van beheer en onderhoud van terreinen, gebouwen, wateren en infrastructuur er een structurele samenwerking op gang komt tussen de provincies, RWS en ProRail.

Toereikende afspraken met provincies en waterschappen

Norm: er zijn toereikende afspraken gemaakt vanuit betrokken ministerie(s) met provincies en waterschappen om de exotenverordening tot uitvoering te brengen en doelen te behalen.

Bij de introductie van de verordening is door het ministerie van LNV, samen met provincies en waterschappen, een proces opgestart en uitgevoerd om met werk- en focusgroepen en de uitwerking van een masterplan een uitvoeringsketen vorm te geven waarmee de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verordening duidelijk belegd is. In dit proces zijn duidelijke afspraken gemaakt over:

- *preventie, toezicht en handhaving* is de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV, NVWA, RVO en de Douane. Daarnaast is regelgeving door het ministerie van LNV vastgelegd in de Wet natuurbescherming.
- de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het overgrote deel van de *bestrijdings- en beheersingsdoelen* is bij provincies komen te liggen; op enkele uitzonderingen/soorten na (die de verantwoordelijkheid zijn van het ministerie van LNV dan wel al vanaf voor 2015 worden bestreden door waterschappen).

Vanaf 2018 ligt de verantwoordelijkheid voor het bestrijden en beheersen van invasieve exoten voor het belangrijkste deel bij de provincies. Sindsdien hadden de provincies enige tijd nodig om beleid te ontwikkelen en budget en capaciteit voor de uitvoering te organiseren. Deze fase is nu grotendeels afgerond; enkele provincies stellen in 2022 nog beleid, middelen en capaciteit vast. Gelijktijdig zijn inmiddels door meerdere provincies enkele gerichte bestrijdingsmaatregelen uitgevoerd.

Voor de aanpak van Artikel 17 soorten (bestrijden) zijn geen nadere afspraken nodig. Voor deze soorten geldt immers dat ze moeten worden uitgeroeid; het beoogde doel is daarmee meteen ook duidelijk.

Voor de aanpak van Artikel 19 soorten (beheersing) zijn geen expliciete afspraken tussen het ministerie van LNV en de provincies (gezamenlijk danwel afzonderlijk) over de opgave, aanpak en gewenste resultaten per provincie. De Europese doelen voor de aanpak van Artikel 19 soorten zijn ook niet scherp/hard, hetgeen voor provincies weinig kaders biedt om inhoud en reikwijdte van maatregelen voor Artikel 19 soorten in te vullen. Het is daarom wenselijk om binnen Nederland met elkaar afspraken te maken over het gezamenlijke ambitieniveau per Artikel 19 soort. Dat zou provincies helpen om hun aanpak van Artikel 19 soorten concreet te maken en in te vullen.

Ten tijde van het masterplan (2017/2018) zijn tussen het Rijk en provincies twee doorlopende afspraken gemaakt. Namelijk, elke drie jaar wordt de

kostenontwikkeling van de aanpak van exoten geëvalueerd¹⁷ (1) en elke zes jaar rapporteren de provincies aan het Rijk over de genomen maatregelen om aan de rapportageplicht van de Europese Commissie te kunnen voldoen (2). Tussentijds heeft het ministerie van LNV geen sturingsmogelijkheden richting provincies voor wat betreft de opgave, aanpak en resultaten.

Conclusie(s)	:	De verantwoordelijkheden voortkomend uit de exotenverordening zijn in Nederland duidelijk belegd; per Unielijstsoort en wijze van aanpak (preventie, bestrijding en beheersing) zijn de verantwoordelijkheden verdeeld tussen provincies en het ministerie van LNV. Waterschappen hadden, voordat de exotenverordening van kracht werd, al een verantwoordelijkheid voor de aanpak van schade door muskus- en beverratten. Afspraken over de aanpak van Artikel 17 soorten (bestrijding) zijn duidelijk; deze soorten moeten uitgeroeid worden. Over de aanpak van Artikel 19 soorten (beheersing) zijn geen expliciete afspraken tussen het ministerie van LNV en provincies gemaakt over de opgave, aanpak, resultaten en sturing. Hiervoor geldt de beleidsvrijheid van provincies. Maar het is voor provincies wel wenselijk om tot een gezamenlijke uitwerking van ambitieniveau per Artikel 19 soort te komen. Europese doelen hiervoor zijn niet scherp/hard en bieden provincies geen duidelijk kader. Naast de afspraken over evaluatie van de kostenontwikkeling (elke drie jaar) en genomen maatregelen (elke zes jaar) heeft het ministerie van LNV geen sturingsmogelijkheden.
Aanbeveling(en) ter verbetering systeem	:	<ol style="list-style-type: none"> 1) Check de afzonderlijke plannen per provincie voor de aanpak van Artikel 17 soorten en beoordeel of het aannemelijk is dat met (de bundeling van) deze plannen (landelijk overzicht) op termijn de Artikel 17 soorten worden uitgeroeid en dat daarmee aan de Europese doelen voldaan wordt. 2) Benoem (provincies gezamenlijk; in afstemming met ministerie van LNV) per Artikel 19 soort wat in de Nederland het gezamenlijk ambitieniveau voor de beheersing van de betreffende soort moet zijn. Vertaal deze uitkomst vervolgens in de plannen van provincies. 3) Initieer en stimuleer een gezamenlijk, strategisch overleg tussen provincies, waterschappen en het ministerie van LNV waarin periodiek de voortgang en resultaten gedeeld en beoordeeld worden in relatie tot de eisen van Europa.

¹⁷ Te verwachten in 2022

Bijdrage van Europese exotenverordening

Norm: de Europese exotenverordening draagt substantieel bij aan Nederlandse doelen voor exoten.

Met de intrede van de exotenverordening in 2015 is feitelijk geen sprake van Nederlandse doelen voor exoten; anders dan het voldoen aan de eisen van de verordening. In de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken is de werking van de Europese exotenverordening in hoofdlijnen aan de orde gesteld. Vooral nog zijn hierover nog geen 'harde' uitspraken te doen. Wel komt naar voren dat velen in relatie tot de exotenverordening behoefte hebben aan meer flankerend beleid (uitbreiding Unielijst), de mogelijkheid tot het hanteren van nationale lijsten, schadeloosstelling (bijvoorbeeld voor bedrijven) en de mogelijkheid tot het hanteren van tussencategorieën (nu is het alles op de Unielijst of niet).

Conclusie(s)	: Hoofddoel voor Nederland is het voldoen aan de doelen van de Europese verordening op het vlak van preventie, beheersing en bestrijding. Voor 'harde' uitspraken over de werking van de exotenverordening is het nog te vroeg, maar we signaleren vanuit Nederland wel de wens voor onder meer flankerend beleid, nationale lijsten, schadeloosstelling en het hanteren van tussencategorieën.
Aanbeveling(en) ter verbetering systeem	: 1) Onderzoek welke mogelijkheden er voor Nederland zijn om wijzigingen in de verordening voor te stellen en te realiseren als het gaat om flankerend beleid, nationale lijsten, schadeloosstelling en gebruik van tussencategorieën.

4.2 Strategie en beleid

Duidelijke plannen, beleid, doelen en ambities

Norm: er is sprake van duidelijke plannen, programma's en/of aansturing per verantwoordelijke partij voor de aanpak van IUS. Partijen hebben doelen/ambities voor preventie en handhaving, bestrijding en beheersing van IUS en voor herstelmaatregelen duidelijk verwoord.

Het Rijk (in het bijzonder het *ministerie van LNV, NVWA, RVO en de Douane*) draagt de verantwoordelijkheid voor *preventie* en *handhaving*. Voor *preventie* zijn uiteenlopende maatregelen/acties in gang gezet, maar preventie blijkt complex en veelomvattend en is daardoor nog een zoektocht. Het is vooral lastig te bepalen waar de prioriteit moet komen te liggen. Waar boek je het meeste effect op een zo

kort mogelijke termijn? Hierbij spelen uiteenlopende dimensies een rol, wat het complex en veelomvattend maakt, namelijk:

- Er zijn vele en uiteenlopende 'pathways' waarlangs invasieve uitheemse soorten hun intrede doen in Nederland, zich in Nederland verspreiden en waarlangs invasieve uitheemse soorten vanuit Nederland naar het buitenland gaan.
- Het bedrijfsleven (in de volle breedte zoals in sierteelt- en huisdierketen tot en met groenbeheerders, bouwsector, infrastructuur, grondbanken, baggeraars), maar ook soorten- en brancheorganisaties hebben een grote verantwoordelijkheid in het voorkomen (van introductie danwel van verspreiding) van invasieve exoten. Het vraagstuk staat bij weg- en waterbeheerders (in relatie tot bijvoorbeeld waterplanten, muskus- en beverratten, uitheemse rivierkreeften, duizendknopen en berenklaauw) op de agenda, maar het speelveld is nog vele malen groter omdat je ook ondernemers in de grond-, weg- en waterbouw en projectontwikkelaars een actievere rol wilt geven (zodat zij zelf ook maatregelen treffen).
- Er zijn diverse maatschappelijke stakeholders bij het vraagstuk betrokken zoals (bijvoorbeeld) alle partijen binnen de huisdierketen en sierteeltketen of zij die actief zijn op het vlak van grondverzet.
- Het gaat om een aanzienlijk aantal aan te pakken soorten, er zijn veel verschillende instrumenten en er is sprake van vele, uiteenlopende ecosystemen waar invasieve uitheemse soorten voorkomen (hetgeen verschillende aanpakken vergt).

Voor wat betreft '*handhaving, inspectie en ontheffingen*' (NVWA, RVO en de Douane) is sprake van een goede inrichting en afspraken. NVWA ervaart dat de capaciteit voor handhaving op invasieve exoten niet voldoende is en dat de verdeling van verantwoordelijkheden complex is. In de samenwerking tussen NVWA en RVO is meer winst te behalen door betere inhoudelijke afstemming bij de aanpak/handhaving van met IUS verontreinigde producten en bij de beoordeling van aanvragen voor ontheffingen (advies surveillancesysteem en noodplan). Daarnaast is de doorontwikkeling van het import controlesysteem (familie- en subnamen) wenselijk.

Acht van de twaalf *provincies* hebben inmiddels hun beleid voor de aanpak van exoten vormgegeven, vastgesteld en in gang gezet; bij de resterende vier provincies is beleid aanstaande in 2022. Het exotenbeleid van provincies is gericht op Unielijstsoorten; daarnaast vindt ook gericht maatwerk plaats op de aanpak van niet-Unielijstsoorten. Beleidsmaatregelen worden door provincies breed ingestoken op basis van voorlichting, samenwerking, subsidies en gerichte bestrijdingsopdrachten en beheersing. Maar, de mate waarin provincies de

verplichtingen van de exotenverordening hebben opgepakt, verschilt sterk. Vooral de aanpak van Artikel 17 soorten krijgt aandacht (maar de mate waarin verschilt sterk per provincie); van beheersing van invasieve uitheemse soorten (Artikel 19) is nog geen sprake.

Waterschappen hadden al, voordat de exotenverordening zijn intrede deed, een verantwoordelijkheid, programmering en aanpak voor de bestrijding van schade door muskus- en beverratten (onder meer vanuit gemaakte afspraken in het Bestuursakkoord Water). Hierdoor werken waterschappen al jaren succesvol aan planmatige bestrijding. Naast de schade door muskus- en beverratten worden waterschappen geconfronteerd met de gevolgen van invasieve waterplanten. Dit is de verantwoordelijkheid van provincies. De verantwoordelijkheid voor bepaalde waterplanten is in sommige gevallen vanuit de provincies verlegd naar de waterschappen (als onderdeel van hun reguliere werkzaamheden). Dit heeft echter in Nederland niet op eenduidige wijze plaatsgevonden. Het blijft hierdoor onduidelijk wie welke (financiële) verantwoordelijkheid heeft.

Conclusie(s)	: Voor wat betreft <i>preventie</i> heeft het Rijk acties in gang gezet, maar preventie is complex en veelomvattend en daardoor nog een zoektocht. Vanwege de uiteenlopende dimensies is het voor preventie niet duidelijk waar de prioriteit moet komen te liggen. Voor <i>handhaving, inspectie en ontheffingen</i> (uitgevoerd door NVWA, RVO en de Douane) is sprake van een goede inrichting en afspraken en dienen zich verdere verbetermogelijkheden aan. Acht van de twaalf provincies hebben inmiddels beleidsplannen voor <i>bestrijding</i> en <i>beheersing</i> opgesteld; vier provincies (nog) niet. De mate waarin provincies de verplichtingen van de exotenverordening verder oppakken, verschilt sterk. Vooral de aanpak van Artikel 17 soorten krijgt aandacht. Van het treffen van maatregelen voor de beheersing van Artikel 19 soorten is nagenoeg nog geen sprake. De aanpak van de schade door muskus- en beverratten door de waterschappen staat en levert resultaten op. De verantwoordelijkheid voor de aanpak van invasieve waterplanten is diffuus belegd wat tot onduidelijkheid tussen waterschappen en provincies leidt.
Aanbeveling(en) ter verbetering systeem	: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderzoek op welke wijze in Nederland preventie (tegen gaan van introductie danwel van onopzettelijke verspreiding) verdere uitwerking kan krijgen danwel aanpassingen vergt bij nieuwe ontwikkelingen. Dit vraagt een voortzetting van goede analyses van 'pathways', inzicht

in handelingsperspectief per soort en inzicht in de te verwachten effectiviteit en daarmee prioriteit per te betrekken partijen (denk aan andere ministeries, RWS, ProRail, bedrijfsleven, soortenorganisaties, brancheorganisaties, etc.).

- Onderzoek of er verbeteringen mogelijk zijn in de samenwerking tussen NVWA en RVO als het gaat om de inhoudelijke afstemming bij de handhaving op verontreinigde producten en bij de beoordeling van aanvragen voor ontheffingen. Bekijk daarnaast of het (binnen Europa) mogelijk is om het import controlesysteem verder door te ontwikkelen (door het opnemen van familie- én subnamen).
- Voor wat betreft provincies: hier gelden dezelfde aanbevelingen voor wat betreft Artikel 17 en 19 soorten zoals die benoemd in de voorgaande paragraaf.
- Onderzoek en benoem per provincie en betrokken waterschap(pen) welke partij voor welke soort(en) (voor wat betreft invasieve waterplanten) de verantwoordelijkheid draagt voor de aanpak (bestrijding danwel beheersing) ervan.

Samenwerking, afstemming en communicatie

Norm: er is sprake van een goede, onderlinge samenwerking, afstemming en communicatie tussen de betrokken partijen in de keten.

De samenwerking, afstemming en communicatie op het vlak van preventie (verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV) staat nog in de kinderschoenen en kan grotere impact hebben wanneer meer partijen betrokken zijn en zich verantwoordelijk voelen. Dat is nu nog niet het geval. Dit vraagt om onder meer scherpe analyse van 'pathways', inzicht in handelingsperspectief per soort en inzicht in de te verwachten effectiviteit en daarmee prioriteit per te betrekken partijen; dit is al in de vorige paragraaf uitgebreid besproken.

Voor succesvolle uitvoering van beleid en beheers- en bestrijdingsmaatregelen is een goede samenwerking en afstemming tussen *provincies* onderling én binnen de provincies met de per provincie betrokken *gebiedspartners* (waaronder voornamelijk *terreinbeherende organisaties* en *waterschappen*) doorslaggevend. Deze samenwerking is op dit moment 'bescheiden' (er is onder meer een interprovinciale werkgroep 'invasieve exoten' die vier keer per jaar bijeen komt) en moet zich duidelijk nog verder ontwikkelen. Vooral als het gaat om:

- Het vergroten van het gevoel van urgentie en gedeelde verantwoordelijkheid tussen provincies onderling en binnen provincies met de gebiedspartners (vooral terreinbeheerders en gemeenten). Voor preventie, beheersing en bestrijding van invasieve exoten zijn provincies in grote mate aangewezen op en afhankelijk van de inzet en acties van *terreineigenaren- en beheerders*. Door het stimuleren van samenwerking zijn provincies bezig om met hen afzonderlijk afspraken te maken over de aanpak van exoten. Het vraagt in deze samenwerking meer (gevoel van) urgentie en gedeelde verantwoordelijkheid bij terreinbeherende organisaties om de aanpak van exoten ook vanuit hun verantwoordelijkheid aan te gaan pakken. De meeste terreinbeherende organisaties hebben overwegend een bredere verantwoordelijkheid (dan alleen exoten) gericht op natuurbehoud en – herstel. Het heeft meer regie en tijd nodig om onderling (met de provincies) sluitende afspraken te maken.
- Het verbeteren van de onderlinge afstemming en communicatie in relatie tot de onderlinge verantwoordelijkheden vanuit de exotenverordening en het te voeren beleid.
- De meest effectieve en efficiënte aanpak van uiteenlopende invasieve exoten en het beschikbaar krijgen en houden van voldoende middelen voor de aanpak van invasieve exoten.

Conclusie(s)	:	Goede samenwerking, afstemming en communicatie op het vlak van preventie staat nog in de kinderschoenen. Meer preventie kan een grotere impact hebben, maar dan moeten ook meer partijen (ministeries, RWS, ProRail, bedrijfsleven, soorten- en brancheorganisaties etc.) betrokken raken en zich verantwoordelijk voelen. In de vorige paragraaf is dit al aangegeven. Er is nog geen sprake van een goede, onderlinge samenwerking, afstemming en communicatie tussen de betrokken partijen in de keten. Dit komt doordat het gevoel van urgentie en gedeelde verantwoordelijkheid tussen provincies en binnen provincies met de gebiedspartners (vooral terreinbeheerders) ontbreekt.
Aanbeveling(en) ter verbetering systeem	:	1) Stimuleer en vergroot (binnen de huidige interprovinciale werkgroep ‘invasieve exoten’) de verdere samenwerking tussen de provincies onderling en per provincies in de onderliggende samenwerking met de terreinbeherende organisaties door de succesfactoren van beheersen en bestrijden zichtbaar te maken en met elkaar te delen. Ook een verdere clustering voor soorten/soortgroepen kan een goed aangrijpingspunt zijn. Activeer vooral ook de provincies die op dit moment nog achter liggen met hun beleid en uitvoering van maatregelen.

4.3 Organisatie en aanpak

Bemensing

Norm: er zijn voldoende (capaciteit, kennis) mensen beschikbaar om een goede uitvoering van het exotenbeleid te waarborgen.

De Rijksverantwoordelijkheid (inzet van ministerie van LNV) voor de exotenverordening is vertegenwoordigd in een persoon voor wat betreft beleid, afstemming, contact met Europa, preventie en de aanpak van rivierkreeften en de wolhandkrab. Gelet op de inhoud en reikwijdte van deze taken en verantwoordelijkheden van het ministerie van LNV is er sprake van een bescheiden en kwetsbare inzet.

Provincies geven zelf aan vooralsnog over voldoende capaciteit te beschikken om de aanpak van invasieve exoten gestalte te geven. In onze visie is de huidige inzet op dit moment beperkt en zal waarschijnlijk hoger komen te liggen wanneer per provincie duidelijk is wat de omvang van de opgave is (hoeveel en welke Unielijstsoorten, mate van verspreiding en introductie, handelingsperspectief, etc.) en welke prioriteiten daarbij vervolgens gehanteerd worden.

Voor waterschappen geldt dat er doorgaans voldoende mensen beschikbaar zijn voor het bestrijden van muskus- en beverratten.

Conclusie(s)	:	De huidige beleids- en uitvoeringsinzet bij het ministerie van LNV voldoet, maar is ook beperkt en kwetsbaar omdat hiervoor een persoon wordt ingezet. Zeker wanneer vanuit het Rijk een grotere inzet op preventie wordt gewenst, dan is vanuit het Rijk meer personele inzet nodig. De huidige beschikbaarheid bij provincies van mensen voor het exotendossier is waarschijnlijk te beperkt wanneer de volle omvang van de opgave duidelijk wordt. Vooral provincies zullen in meer capaciteit moeten investeren.
Aanbeveling(en) ter verbetering systeem	:	<ol style="list-style-type: none"> 1) Onderzoek de inhoud en reikwijdte van de totale opgave per provincie en vertaal dit naar het aantal FTE dat nodig is om deze opgave aan te pakken. 2) Als het ministerie van LNV kiest voor een grotere inzet op preventieve maatregelen dan ligt het voor de hand te overwegen hiervoor meer FTE beschikbaar te stellen om preventietaken op te pakken.

Middelen

Norm: er zijn structureel en voldoende middelen bij ketenpartners beschikbaar om IUS aan te pakken, danwel om herstelmaatregelen uit te voeren.

We zien dat alle partijen die betrokken zijn bij de aanpak van invasieve uitheemse soorten grotendeels geen specifiek geormerkte budgetten toegekend hebben voor de aanpak van invasieve uitheemse soorten. Activiteiten (op het vlak van preventie, bestrijding en beheersing) zijn tot nu toe voornamelijk bekostigd uit algemene, reguliere middelen voor beleid, beheer, onderhoud of natuurontwikkeling. De uitzondering hierop is dat waterschappen wel beschikken over specifiek budget voor de aanpak van muskus- en beverratten. Daarnaast zien we dat meerdere provincies specifieke, tijdelijke subsidieregelingen hebben voor de aanpak van exoten en incidentele, directe opdrachten verstrekken.

In 2018 is tussen het Rijk en de provincies de afspraak gemaakt dat elke drie jaar de kostenontwikkeling van de aanpak van exoten wordt geëvalueerd. Deze evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden.

Conclusie(s)	:	Met uitzondering van de waterschappen (bestrijding/beheersing muskus- en beverratten), beschikken de betrokken en verantwoordelijke partijen voor de aanpak van invasieve uitheemse soorten (als het gaat om preventie, handhaving, onderzoek, voorlichting, bestrijding, beheersing en/of herstel) niet over structurele, specifiek geormerkte middelen. Daarmee wordt het tegelijkertijd duidelijk dat er op dit moment waarschijnlijk onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor de aanpak van exoten. Het ontbreekt daarnaast aan het inzicht in de totale opgave voor wat betreft de aanwezigheid van Artikel 17 en 19 soorten per provincie (en daarmee landelijk) waardoor niet bekend is hoeveel middelen er voor de toekomst structureel nodig zijn om de aanpak van exoten te bekostigen.
Aanbeveling(en) ter verbetering systeem	:	<ol style="list-style-type: none"> 1) Provincies moeten inzichtelijk maken wat, sinds 2018, hun kostenontwikkeling voor de aanpak van invasieve exoten is geweest (conform eerdere afspraak) 2) Daarnaast moeten provincies de inhoud en reikwijdte van de totale opgave voor de Artikel 17 en 19 soorten per provincie onderzoeken en dit vervolgens per provincie vertalen naar een geormerkte, structureel budget voor de aanpak van invasieve exoten.

4.4 (Beoogde) resultaten

Registratie, monitoring en rapportage

Norm: er is bij verantwoordelijke partijen sprake van een goede wijze van registratie, monitoring en rapportage over IUS.

Nederland heeft zeer veel vrijwilligers en organisaties die vanuit passie en betrokkenheid informatie over soorten verzamelen. Deze initiatieven zorgen voor een bron van informatie. Vrijwilligers van onder meer soortenorganisaties en terreinbeherende organisaties signaleren invasieve uitheemse soorten in het veld via 'waarneming.nl' of 'snApp de exoot'. Daarmee komen de meldingen automatisch in de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF). Dit systeem werkt overwegend goed, is waardevol en wordt gebruikt voor de periodieke rapportage aan de EU. De registratie en monitoring via NDFF kan, volgens de soortenorganisaties, wel worden geoptimaliseerd. Floron en Ravon onderzoeken onder meer hoe het beheer gericht kan worden uitgevoerd en sneller kan worden opgetreden. Verder werken diverse provincies aan (afspraken over) de uniformering van de registratie en monitoring van invasieve uitheemse soorten met de NDFF als basis.

Conclusie(s)	: Er lopen meerdere acties voor een betere registratie en monitoring; waaronder ook voor invasieve exoten. De NDFF is hierbij een belangrijk verzamelpunt van data op basis waarvan Nederland aan de EU rapporteert.
Aanbeveling(en) ter verbetering systeem	: 1) Provincies hebben vooral behoefte aan het inzicht in de actuele verspreiding van Artikel 17 soorten en van Artikel 19 soorten die nog uit te roeien zijn. Bekijk daarom of hiervoor nieuwe/betere monitoringssystemen bestaan (of ontwikkeld kunnen worden) zodat provincies snel(ler) in actie kunnen komen.

Resultaten van inspanningen, beleid en aanpak invasieve uitheemse soorten

Norm: ketenpartners hebben zicht op (te verwachten) resultaten van hun beleid over IUS.

Beleid en uitvoering voor de aanpak van invasieve uitheemse soorten is nog te kort in werking (en deels ook nog in ontwikkeling) om al zicht te hebben op resultaten.

Op het vlak van preventie en handhaving zijn meerdere acties in gang gezet die op termijn tot resultaten moeten leiden; maar vooral preventie staat nog in de kinderschoenen en zou veel effectiever kunnen zijn wanneer meer partijen (denk aan andere ministerie, RWS, ProRail, bedrijfsleven, branche- en soortenorganisaties, etc.) hierbij betrokken zijn en zich verantwoordelijk voelen.

Op dit moment is er per provincie (en onderliggende gebiedspartners) geen zicht op resultaten van gevoerd beleid; beheersing en bestrijding van invasieve exoten is voor de provincies nog een relatief 'jong' beleidsveld. Sinds 2018 is men in ontwikkeling voor wat betreft beleid, maatregelen, aanpak, effectiviteit van maatregelen, financiering, samenwerking, monitoring en evaluatie.

De aanpak van Artikel 17 (nog niet verspreide) soorten levert inmiddels door eliminatie lokaal direct zichtbare resultaten op. Bij al gevestigde (Artikel 19) soorten zien we dat er overwegend nog geen sprake is van een aanpak. Dat komt vooral doordat de Europese doelen voor wat betreft Artikel 19 soorten niet scherp/hard zijn. Provincies hebben daarom behoefte aan duidelijkheid over het ambitieniveau voor de aanpak per Artikel 19 soort zodat zij hiervoor hun maatregelen kunnen treffen. Voor wat betreft de aanpak van muskus- en beverratten, hetgeen al vele jaren door de waterschappen is opgepakt, worden jaarlijks afdoende resultaten geboekt.

Conclusie(s) : Beleid en uitvoering voor de aanpak van invasieve uitheemse soorten is nog te kort in werking (en deels ook nog in ontwikkeling) om nu al zicht te hebben op resultaten. Dat geldt voor het ministerie van LNV (voor wat betreft preventie en handhaving en de aanpak van vijf rivierkreeftsoorten en de Chinese wolhandkrab) en voor de provincies (voor de bestrijding danwel beheersing van de meest Artikel 17 en 19 soorten). Provincies boeken individueel en incidenteel enkele concrete resultaten in het uitroeien van bepaalde Artikel 17 soorten. Waterschappen boeken jaarlijks afdoende resultaten om de populaties muskus- en beverratten afdoende te bedwingen.

Aanbeveling(en) ter verbetering systeem	: 1) Zoals eerder al is aangegeven; controleer of het met de afzonderlijke plannen per provincie voor de aanpak van Artikel 17 soorten (bestrijding) aannemelijk is dat met (de bundeling van) deze plannen (landelijk overzicht) op termijn de Artikel 17 soorten worden uitgeroeid en dat daarmee aan de Europese doelen voldaan wordt.
	2) Idem; benoem per Artikel 19 soort wat in de Nederland het gezamenlijk ambitieniveau voor de beheersing van de betreffende soort moet zijn. Vertaal deze uitkomst vervolgens in de afzonderlijke plannen van provincies.

4.5 Lerende organisatie

Kennisuitwisseling over bestrijding en beheersing invasieve exoten

Norm: ketenpartners manifesteren zich als lerende organisaties waar het gaat om invasieve exoten.

Over het algemeen is het heersende beeld in de gehele keten met verantwoordelijke partijen voor de aanpak van exoten dat inmiddels veel kennis en belangrijke informatie beschikbaar is, maar dat het momenteel ontbreekt aan een goede, algemeen dekkende bundeling van deze kennis en informatie.

Verder constateren we dat de kennisuitwisseling tussen provincies onderling, tussen provincies en terreinbeherende organisaties, en richting gemeenten en bedrijfsleven beter kan. Bijvoorbeeld, omdat de kleinere gemeenten vooral behoefte hebben aan informatie over goede beheersings- en bestrijdingsmethoden, zodat zij zelf niet opnieuw het wiel hoeven uitvinden (terwijl dat dus niet nodig is). Kennisontwikkeling en -verspreiding binnen de gehele keten is dan ook nog in ontwikkeling waarbij langzaam progressie wordt geboekt. Zoals onder meer:

- Een interprovinciale, ambtelijke werkgroep voor invasieve exoten is ingesteld, waarin onder meer onderling ervaringen, onderzoeksresultaten en andere zaken worden uitgewisseld. Hierdoor heeft kennisuitwisseling tussen provincies een meer structureel karakter gekregen.
- Er zijn al enkele provincies die werken aan de ontwikkeling van samenwerkingsvormen waarbij de gezamenlijke organisatie van een overleg- en/of kennisstructuur centraal staat, zoals via een provinciaal platform of een klankbordgroep.

Aandachtspunt is de aangegeven behoefte aan regie op de deling van kennis, bijvoorbeeld een landelijk dekkende en erkende kennisbundeling. Een

platform waar efficiënt kennis kan worden opgevraagd en kan worden gedeeld kan hierin van toegevoegde waarde zijn.

Conclusie(s)	:	De kennisinfrastructuur voor het vraagstuk van de aanpak van invasieve exoten is in ontwikkeling, waarbij vooral behoefte is aan een verdere bundeling en betere toegankelijkheid van de beschikbare informatie en kennis.
Aanbeveling(en) ter verbetering systeem	:	1) Bekijk of er verbeteringen mogelijk zijn in het beter bundelen van en toegankelijk krijgen van relevante informatie en kennis voor verantwoordelijke en belanghebbende partijen in het gehele systeem voor de aanpak van invasieve exoten. Let daarbij goed op mogelijke verschillen in kennisbehoefte op provincie- en op lokaal niveau.

5. Samenvattende kernconclusies

In dit hoofdstuk zijn onze kernconclusies voor deze systeemevaluatie opgenomen en uitgewerkt voor de twee centrale vragen in dit onderzoek. Tevens is in dit hoofdstuk een SWOT-overzicht en een overzicht van alle aanbevelingen (zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk) opgenomen.

5.1 Conclusie centrale vraag 1

Centrale vraag 1: draagt de wijze waarop het Nederlandse systeem is vormgegeven voldoende en adequaat (doelbereik) bij aan de doelstellingen van de exotenverordening (preventie, bestrijding en herstel)?

Sinds 2015 geldt in Nederland de Europese exotenverordening met regels voor de preventie, bestrijding en beheersing van invasieve uitheemse soorten met als doel om in Europa de negatieve gevolgen van IUS voor de natuur, biodiversiteit en aanverwante ecosysteemdiensten te voorkomen en/of te verminderen. In 2018 is vervolgens de verordening, in de samenwerking tussen het ministerie van LNV, provincies, waterschappen en NVWA, RVO en de Douane, vertaald en belegd in een landelijke beleids- en uitvoeringsketen ('Nederlands systeem') om de regels van de verordening uit te voeren.

Binnen de context van een relatief recente inrichting en opstart van het Nederlandse systeem voor de aanpak van invasieve exoten is het niet aannemelijk dat op dit moment een beleids- en uitvoeringsketen is opgezet waarmee, op termijn, op voldoende en adequate wijze wordt bijgedragen aan het bereiken van de doelen van de exotenverordening. Verantwoordelijke organisaties (provincies, waterschappen en het ministerie van LNV) hebben acties ondernomen, maar die vergen ook nog, voor wat betreft de provincies en het ministerie van LNV, een flinke doorontwikkeling en forse inzet om van een pril en fragiel systeem tot een volwaardig en robuust systeem te komen. Met name het verder intensiveren van het gevoel van urgentie en gedeelde verantwoordelijkheid bij de niet-formeel verantwoordelijke, maar wel betrokken partijen zoals gemeenten, ProRail, RWS, terreinbeherende organisaties, brancheorganisaties en het bedrijfsleven is belangrijk. Dergelijke partijen kunnen vooral een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van onopzettelijke introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (dus preventief) en soms ook aan bestrijding. Verder is het toekennen van een structureel en geoormerkt budget voor preventie en voor de

bestrijding en beheersing van invasieve exoten (bij alle verantwoordelijke partijen, met uitzondering van de waterschappen) een van belangrijkste opgaven.

5.2 Conclusie centrale vraag 2

Centrale vraag 2: is de exotenverordening en de wijze waarop deze in Nederland is geïmplementeerd doeltreffend en doelmatig voor het realiseren van de Nederlandse doelstellingen in de Nederlandse context?

Nederland is als een van de EU-lidstaten verplicht om de Europese exotenverordening uit te voeren. Deze Europese richtlijn is daardoor maatgevend voor hetgeen Nederland met de aanpak van exoten moet bereiken. De conclusie voor de eerste centrale vraag geeft aan dat het niet aannemelijk is dat een beleids- en uitvoeringsketen is opgezet waarmee op voldoende en adequate wijze wordt bijgedragen aan het bereiken van de doelen van de exotenverordening (gelet op preventie, bestrijding en beheersing). Het schort vooral aan een gevoel van urgentie, gedeelde verantwoordelijkheid en een structureel en geormerkt budget voor preventie en voor de bestrijding en beheersing van invasieve exoten (bij alle verantwoordelijke partijen, met uitzondering van de waterschappen). De conclusie over doelbereik wijst in de richting dat op dit moment het huidige beleid en maatregelen (nog) niet of onvoldoende doeltreffend **zijn**.

In deze evaluatie is de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en maatregelen in de diverse gesprekken met betrokken partijen aan de orde gesteld. De meeste partijen gaven aan dat (met uitzondering voor de bestrijdingsacties van Artikel 17 soorten) de uitvoering van beleid en maatregelen tijd nodig hebben om te zien of de aanpak gericht op preventie, beheersing en bestrijding positieve effecten oplevert (doeltreffend is). Het is daarom nu nog te vroeg om uitspraken over doeltreffendheid te doen.

Voor het inzicht in doelmatigheid is het nodig om (1) de volledige opgave voor wat betreft preventie, beheersing en bestrijding in Nederland in beeld te hebben en om (2) te weten hoeveel middelen voor de aanpak van invasieve, uitheemse soorten in Nederland gealloceerd zijn. Op beide punten is nog geen zicht; daarom zijn op dit moment geen uitspraken te doen over de doelmatigheid van beleid en maatregelen.

5.3 SWOT

Uit deze systeemevaluatie van de implementatie van de exotenverordening in Nederland komt het volgende overzicht naar voren van sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen.

Sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Duidelijk verdeling verantwoordelijkheden: er is sprake van een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen het ministerie van LNV en de provincies wanneer het gaat om preventie, toezicht en handhaving en om wie welke Artikel 17 en 19 soorten aanpakt. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de aanpak van de schade door muskus- en beverratten (maar die verantwoordelijkheid was er voordat de verordening van kracht werd). Alleen, voor de aanpak van invasieve waterplanten is niet altijd duidelijk wie (waterschap of provincie) verantwoordelijk is. ▪ Goed systeem handhaving, inspectie en ontheffingen: tussen en bij NVWA, RVO en de Douane is sprake van een goede inrichting en afspraken voor handhaving, inspectie en ontheffingen. ▪ Aanpak muskus- en beverratten door waterschappen: de waterschappen werken al jaren succesvol aan planmatige bestrijding van de schade door muskus- en beverratten (een aanpak die al gold voordat de exotenverordening van kracht werd). ▪ Registratie en signalering: Nederland beschikt over een waardevol netwerk van vrijwilligers en organisaties die informatie over soorten verzamelen en beschikbaar maken/stellen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen afspraken met andere ministeries: er zijn geen afspraken tussen het ministerie van LNV en andere ministeries (ook in relatie tot RWS, ProRail) gemaakt over welke bijdrage zij kunnen/willen leveren bij de aanpak van exoten (preventie, beheersing, bestrijding) ▪ Andere ministeries overwegend reactief: andere ministeries, met een indirecte belang bij de aanpak van exoten, reageren overwegend reactief wanneer schade door exoten ontstaat of dreigt. ▪ Geen concrete aanpak en acties gericht Artikel 19 soorten: er is in Nederland geen sprake van een gezamenlijk overeengekomen ambitieniveau voor de beheersing van Artikel 19 soorten; dit komt mede doordat Europese doelen voor deze soorten niet scherp zijn. ▪ Geen sturingsmogelijkheden: het ministerie van LNV beschikt niet over sturingsmogelijkheden (richting de provincies, andere ministeries) om invloed uit te oefenen op de aanpak van exoten. ▪ Gebrek aan urgentie en gedeelde verantwoordelijkheid: er is tot op heden weinig gevoel voor urgentie of sprake van gedeelde verantwoordelijkheid in de gehele keten van verantwoordelijke en betrokken partijen. ▪ Bemensing: de bemensing binnen de gehele keten is bescheiden en kwetsbaar. De verwachting is dat er onvoldoende mensen beschikbaar zijn zodra volledige opgave voor de aanpak van Artikel 17 en 19 soorten in beeld is. ▪ Middelen: alle partijen (met uitzondering van de waterschappen) die betrokken zijn bij de aanpak van invasieve uitheemse soorten beschikken niet over specifiek geormerkte budgetten.
<p>Kansen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Indirect belang andere ministeries: de aanpak van invasieve, uitheemse soorten is voor andere ministeries (vooral IenW en Defensie) van belang omdat exoten schade veroorzaken aan bijvoorbeeld infrastructuur, gebouwen, terreinen en wateren. ▪ Inzet op meer preventie: de verwachting is dat de inzet op meer preventie (gericht op het voorkomen van introductie en verdere verspreiding) kan leiden tot meer effectiviteit en efficiency. 	<p>Bedreigingen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verantwoordelijkheid andere ministeries: door het uitgangspunt van de verordening (namelijk, de bescherming van de Europese biodiversiteit) voelen de andere, relevante ministeries (IenW, VWS, Defensie) zich niet meteen verantwoordelijk voor de aanpak van invasieve, uitheemse soorten. ▪ Geen scherpe/harde Europese doelen voor Artikel 19 soorten: de Europese doelen voor de aanpak van Artikel 19 soorten zijn niet scherp/hard, hetgeen provincies weinig kaders biedt om inhoud en reikwijdte van maatregelen voor Artikel 19 soorten in te vullen.

5.4 Resume aanbevelingen

In het voorgaande hoofdstuk zijn op basis van uiteenlopende deelconclusies diverse aanbevelingen voor de toekomst gedaan. Deze aanbevelingen betreffen:

Verantwoordelijkheden en afspraken

- 1) **Afspraken met andere ministeries:** maak vanuit het ministerie van LNV afspraken met andere ministeries (in het bijzonder IenW; waaronder RWS en ProRail) over dat zij proactief, vanuit een sterk preventief perspectief (en daarmee ook bestrijdend en beheersend), in het periodieke beheer en onderhoud van hun terreinen, gebouwen, wateren en infrastructuur het voorkomen van introductie en het onopzettelijk verspreiden van invasieve, uitheemse soorten (Artikel 17 en 19 soorten) gestalte gaan geven.
- 2) **Structurele samenwerking tussen provincies, RWS en ProRail:** in aansluiting op de voorgaande aanbeveling, bevorder vanuit het ministerie van LNV dat op het vlak van beheer en onderhoud van terreinen, gebouwen, wateren en infrastructuur er een structurele samenwerking op gang komt tussen de provincies, RWS en ProRail.

Toereikende afspraken met provincies en waterschappen

- 3) **Controleer plannen voor aanpak Artikel 17 soorten:** check de afzonderlijke plannen per provincie voor de aanpak van Artikel 17 soorten (bestrijding) en beoordeel of het aannemelijk is dat met (de bundeling van) deze plannen (landelijk overzicht) op termijn de Artikel 17 soorten worden uitgeroeid en dat daarmee aan de Europese doelen voldaan wordt.
- 4) **Benoem gezamenlijk ambitieniveau voor aanpak Artikel 19 soorten:** benoem (provincies gezamenlijk; in afstemming met het ministerie van LNV) per Artikel 19 soort wat in de Nederland het gezamenlijk ambitieniveau voor de beheersing van de betreffende soort moet zijn. Vertaal deze uitkomst vervolgens in de afzonderlijke plannen van provincies.
- 5) **Periodiek overleg over voortgang en resultaten:** initieer en stimuleer een gezamenlijk, strategisch overleg tussen provincies, waterschappen en het ministerie van LNV waarin periodiek de voortgang en resultaten gedeeld en beoordeeld worden in relatie tot de eisen van Europa.

Bijdrage van Europese exotenverordening

- 6) **Voorstellen wijzigingen verordening:** onderzoek welke mogelijkheden er voor Nederland zijn om wijzigingen in de verordening voor te stellen en te realiseren als het gaat om flankerend beleid, nationale lijsten, schadeloosstelling en gebruik van tussencategorieën.

Duidelijke plannen, beleid, doelen en ambities

- 7) **Inzet op meer preventie:** onderzoek op welke wijze in Nederland preventie (tegen gaan van introductie danwel van onopzettelijke verspreiding) verdere uitwerking kan krijgen danwel aanpassingen vergt bij nieuwe ontwikkelingen. Dit vraagt een voortzetting van goede analyses van 'pathways', inzicht in handelingsperspectief per soort en inzicht in de te verwachten effectiviteit en daarmee prioriteit per te betrekken partijen (denk aan andere ministeries, RWS, ProRail, bedrijfsleven, soortenorganisaties, brancheorganisaties, etc.).
- 8) **Verbeteringen samenwerking NVWA en RVO:** onderzoek of er verbeteringen mogelijk zijn in de samenwerking tussen NVWA en RVO als het gaat om de inhoudelijke afstemming bij de handhaving op verontreinigde producten en bij de beoordeling van aanvragen voor ontheffingen. Bekijk daarnaast of het (binnen Europa) mogelijk is om het import controlesysteem verder door te ontwikkelen (door het opnemen van familie- én subnamen).
- 9) **Verantwoordelijkheid aanpak invasieve waterplanten:** onderzoek en benoem per provincie en betrokken waterschap(pen) welke partij voor welke soort(en) (voor wat betreft invasieve waterplanten) de verantwoordelijkheid draagt voor de aanpak (bestrijding danwel beheersing) ervan.

Samenwerking, afstemming en communicatie

- 10) **Succesfactoren inzichtelijk maken en delen:** stimuleer en vergroot (binnen de huidige interprovinciale werkgroep 'invasieve exoten') de verdere samenwerking tussen de provincies onderling en per provincies in de onderliggende samenwerking met de terreinbeherende organisaties door de succesfactoren van beheersen en bestrijden zichtbaar te maken en met elkaar te delen. Ook een verdere clustering voor soorten/soortgroepen kan een goed aangrijpingspunt zijn. Activeer vooral ook de provincies die op dit moment nog achter liggen met hun beleid en uitvoering van maatregelen.

Bemensing en middelen

- 11) **Onderzoek benodigd aantal FTE in relatie totale omvang van opgave:** onderzoek de inhoud en reikwijdte van de totale opgave per provincie en vertaal dit naar het aantal FTE dat nodig is om deze opgave aan te pakken.
- 12) **Meer FTE beschikbaar voor preventie:** als het ministerie van LNV kiest voor een grotere inzet op preventieve maatregelen dan ligt het voor de hand te overwegen hiervoor meer FTE beschikbaar te stellen om preventietaken op te pakken.
- 13) **Inzicht in kostenontwikkeling:** provincies moeten inzichtelijk maken wat, sinds 2018, hun kostenontwikkeling voor de aanpak van invasieve exoten is geweest (conform eerdere afspraak).

- 14) **Totale opgave en geormerkt, structureel budget:** daarnaast moeten provincies de inhoud en reikwijdte van de totale opgave voor de Artikel 17 en 19 soorten per provincie onderzoeken en dit vervolgens per provincie vertalen naar een geormerkt, structureel budget voor de aanpak van invasieve exoten.

Registratie, monitoring en rapportage

- 15) **Actuele verspreiding van Artikel 17 en 19 soorten in beeld:** provincies hebben vooral behoefte aan het inzicht in de actuele verspreiding van Artikel 17 soorten en van Artikel 19 soorten die nog uit te roeien zijn. Bekijk daarom of hiervoor nieuwe/betere monitoringssystemen bestaan (of ontwikkeld kunnen worden) zodat provincies snel(ler) in actie kunnen komen.

Kennisuitwisseling over bestrijding en beheersing invasieve exoten

- 16) **Verbeteringen informatie en kennis:** bekijk of er verbeteringen mogelijk zijn in het beter bundelen van en toegankelijk krijgen van relevante informatie en kennis voor verantwoordelijke en belanghebbende partijen in het gehele systeem voor de aanpak van invasieve exoten. Let daarbij goed op mogelijke verschillen in kennisbehoefte op provincie- en op lokaal niveau.

Bijlage I. Normenkader

Europa en & verantwoordelijkheden	Kwalitatieve norm (hypothese)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe zijn de verantwoordelijkheden van de diverse betrokken ministeries (waaronder LNV) verdeeld en welke afspraken zijn gemaakt over de implementatie en uitvoering van de exotenverordening? ▪ Zijn deze afspraken toereikend om het Nederlandse doel voor de exotenverordening te behalen? ▪ In welke mate draagt het Europese exotenbeleid bij aan het Nederlandse doel ten aanzien van exoten? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De verantwoordelijkheden inzake de exotenverordening zijn tussen de ministeries <i>duidelijk</i> belegd in Nederland. Betrokken ministeries hebben <i>duidelijke</i>, onderlinge afspraken. ▪ Er zijn <i>toereikende</i> afspraken gemaakt vanuit betrokken ministeries met relevante ketenpartners om de exotenverordening tot uitvoering te brengen en doelen te behalen. ▪ De Europese exotenverordening draagt <i>substantieel</i> bij aan Nederlandse doelen voor exoten.
Beleid & strategie	Kwalitatieve norm (hypothese)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe geven verantwoordelijke partijen invulling aan de exotenverordening (met beleid, plan, programma, aansturing)? ▪ Welke doelen/ambities hebben de ketenpartners om IUS te voorkomen (preventie/voorlichting/communicatie), beheersen, bestrijden en herstelmaatregelen te nemen? (alleen Unielijst of ook niet verplichte soorten) ▪ Hoe verloopt de onderlinge samenwerking op het gebied van preventie, beheersing, bestrijding en herstel (in de gehele keten)? In welke mate vindt afstemming en communicatie plaats tussen ketenpartners? Is dit toereikend? Is er sprake van meerwaarde? Tekortkomingen? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is sprake van <i>duidelijke</i> plannen, programma's en/of aansturing per verantwoordelijke partij voor de aanpak van IUS. ▪ Ketenpartners hebben hun doelen/ambities voor het bestrijden en beheersen van IUS en voor herstelmaatregelen <i>duidelijk</i> verwoord. ▪ Er is sprake van een <i>goede</i>, onderlinge samenwerking, afstemming en communicatie tussen de betrokken partijen in de keten.
Organisatie en aanpak	Kwalitatieve norm (hypothese)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe is de aanpak bij de afzonderlijke ketenpartners bemest? Zijn er voldoende mensen (capaciteit, maar ook kennis) beschikbaar om een goede uitvoering van het beleid te waarborgen? ▪ Welke middelen worden ingezet voor de uitvoering van de exotenverordening? Hoe wordt de continuïteit van middelen gewaarborgd en is dit toereikend? ▪ Op welke wijze wil een ketenpartner zijn/haar ambitie voor IUS verwezenlijken? Hoe komt dit tot uiting in de organisatie van de ketenpartner? Wat betekent dit voor aansturing? ▪ Hoe behouden ketenpartners aansturing op preventie en beheersing IUS wanneer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er zijn <i>voldoende</i> (capaciteit, kennis) mensen beschikbaar om een goede uitvoering van het exotenbeleid te waarborgen. ▪ Er zijn <i>structureel</i> en <i>voldoende</i> middelen bij ketenpartners beschikbaar om IUS aan te pakken, danwel om herstelmaatregelen uit te voeren. ▪ De ketenpartners geven, ieder voor zich, een <i>logische</i> invulling aan de verwezenlijking van hun ambities voor IUS.

activiteiten niet op diverse plekken zijn belegd?	
(Beoogde) resultaten	Kwalitatieve norm (hypothese)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe vindt momenteel registratie, monitoring, rapportage etc. plaats inzake IUS? ▪ Wanneer verwachten ketenpartners resultaten te zien van hun aanpak inzake IUS? ▪ Kunnen ketenpartners aantonen dat zij voldoende inspanning leveren om het beleidsproces continu te optimaliseren (op het gebied van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid)? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is bij ketenpartners sprake van een <i>goede</i> wijze van registratie, monitoring en rapportage inzake IUS. ▪ Ketenpartners hebben <i>zicht</i> op (te verwachten) resultaten van hun beleid inzake IUS.
Lerende organisatie	Kwalitatieve norm (hypothese)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat zijn tot op heden de ervaringen bij ketenpartners met de verordening, kennisuitwisseling, 'best practices' etc.? ▪ Welke platforms worden er gebruikt voor het opdoen en delen van kennis? Zijn deze platforms daarin toereikend? Internationale kennis en ervaring? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ketenpartners manifesteren zich als <i>lerende</i> organisaties waar gaat het IUS. Er is sprake van <i>voldoende</i> kennisuitwisseling. ▪

Bijlage II. Vragenlijst provincies

Introductie en implementatie

- Op welke wijze is de exotenverordening door het ministerie binnen uw provincie geïntroduceerd? Welke afspraken zijn hierover met uw provincie gemaakt?
- Wat is uw oordeel over de wijze waarop de exotenverordening tot nu toe belegd is in Nederland? Wat gaat er goed? Wat kan er beter?

Beleid en strategie

- Wat is uw beeld (en, gaat het goed? Of, kan het beter?) van hoe in de gehele keten invulling gegeven is aan de exotenverordening (met beleid, plan, programma, aansturing)? Vooral daar waar het gaat om de rol en verantwoordelijkheid van:
 - Ministerie van LNV (waaronder RVO en NVWA)
 - Provincies
 - Waterschappen
 - Terreinbeheerders
 - Gemeenten
 - Bedrijfsleven
 - Anderen
- Welke doelen/ambities heeft uw provincie om IUS (invasieve uitheemse soorten) te voorkomen (1) (preventie/voorlichting/communicatie), bestrijden (2), beheersen (3) en herstelmaatregelen (4) te nemen? Richt uw provincie zich alleen op de Unielijst of ook op niet verplichte soorten?
- Is er sprake van onderlinge samenwerking op het gebied van preventie, beheersing, bestrijding en herstel (met andere organisaties in de gehele keten)? Zo ja, wat gaat goed, wat kan beter? Zo nee, waarom niet?

Organisatie en aanpak

- Hoe is de aanpak van invasieve uitheemse exoten bij uw provincie bemenst? Zijn er voldoende mensen (capaciteit, maar ook kennis) en middelen beschikbaar om een goede uitvoering van het beleid te waarborgen? Gaat dit goed, wat kan er beter?
- Op welke wijze wil uw provincie zijn/haar ambitie voor invasieve uitheemse soorten verwezenlijken? Hoe komt dit tot uiting binnen uw provincie? Hoe komt dit tot uiting binnen uw provincie? Wat betekent dit voor aansturing?

(Beoogde) resultaten

- Heeft u een strategie voor de invasieve uitheemse soorten waarvoor u verantwoordelijk bent? Welke resultaten wilt u behalen?
- Hoe vindt momenteel registratie, monitoring, rapportage etc. plaats inzake invasieve uitheemse soorten?
- Wanneer verwacht uw provincie resultaten te zien van aanpak inzake invasieve uitheemse soorten?
- Wat is uw beeld van wat uw provincie doet om (inzake exoten) het beleidsproces continu te optimaliseren (om zodoende met doeltreffende en doelmatige maatregelen gestelde doelen te bereiken)? Wat gaat er goed en wat zou er beter kunnen?

Lerende organisatie

- Wat zijn tot op heden uw ervaringen met de verordening, kennisuitwisseling, data, 'best practices' etc.? Wat gaat er goed, en wat zou er beter kunnen?
- Welke platforms worden door uw provincie gebruikt voor het opdoen en delen van kennis? Zijn deze platforms daarin toereikend? Internationale kennis en ervaring?
- Hoe gaat uw provincie om met klachten/meldingen inzake invasieve uitheemse soorten? Is dit op enige wijze gekoppeld aan beleidsvorming/acties?

Overall

- Hoe kijkt u, sinds 2015 introductie verordening, terug op de afgelopen vijf jaar? Wat is er bereikt? Wat gaat goed, wat moet beter? Aandachtspunt? En, wat betekent dit voor de nabije toekomst?

Afsluiter

- Mogen we u citeren voor de rapportage van het onderzoek?
- Mogen we na afloop van de enquête telefonisch of per e-mail contact met u opnemen voor verdere toelichting op uw antwoorden?
- Zo ja, vul dan in onderstaande vakken uw naam, e-mailadres en telefoonnummer in.

Bijlage III. Tijdlijn beleid invasieve soorten

In deze bijlage beschrijven we, als achtergrondinformatie, de hoofdlijnen van het Nederlandse beleid inzake uitheemse, invasieve soorten in Nederland tot en met de introductie en uitrol van de exotenverordening in 2015.

Beleidsnota Invasieve Exoten

Exotenbeleid kreeg in 2007 concreet vorm¹⁸ in Nederland met de Beleidsnota *Invasieve Exoten* uit 2007¹⁹. In deze beleidsnota introduceerde het ministerie van LNV voor de aanpak van invasieve exoten de 'drietrapsstrategie': preventie – bestrijding – beheersing. Uitgangspunt was dat de introductie van invasieve exoten voorkomen dient te worden. Wanneer dit niet lukte en invasieve exoten zich vestigden, moesten deze in een vroegtijdig stadium verwijderd worden. Dit gold echter niet voor iedere exoot. De keuze om wel of niet actief een exoot te bestrijden hing af van de maatschappelijke en financiële inspanning en van de aard en omvang van de problemen die een bepaald exoot veroorzaakte. Wanneer er niet werd besloten om een exoot actief te bestrijden moesten problemen die een invasieve exoot veroorzaakt hanteerbaar en controleerbaar gehouden worden.

Team Invasieve Exoten

Het ministerie van LNV wordt sinds 2009 in het exotenbeleid ondersteund door het Team Invasieve Exoten (TIE)²⁰. Het TIE maakt deel uit van het Bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO) van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Het TIE voert risicoanalyses uit en geeft onderbouwd advies over mogelijke schade die invasieve exoten kunnen toebrengen. Daarnaast adviseert het TIE over het nemen van maatregelen om schade door invasieve exoten te voorkomen en heeft het TIE een netwerk opgezet van organisatie en activiteiten om nieuwe schadelijke soorten tijdig te signaleren. Tenslotte houdt het Team Invasieve Exoten zich bezig met het (laten) uitvoeren van surveys en monitoring.

Convenant Waterplanten

In 2010 sloten het Rijk, de Unie van Waterschappen en verschillende organisaties in het bedrijfsleven het *Convenant Waterplanten*²¹. In dit convenant maakten de partijen afspraken over de verkoop en verspreiding van invasieve waterplanten. Het convenant had als doel om zoveel mogelijk te voorkomen dat exotische

¹⁸ Evenwel kende de Flora- en faunawet (in werking getreden per 1 april 2002) ook al enkele exoten, waarop beheer kon of diende plaats te vinden

¹⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2007). Beleidsnota Invasieve Exoten

²⁰ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2021). Team Invasieve Exoten

²¹ Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden (2010). Convenant Waterplanten

plantensoorten zich zouden verspreiden naar het Nederlandse oppervlaktewater. Met de inwerkingtreding van de exotenverordening (2015) en de formele Unielijst (2016) verviel het Convenant.

Aanpak muskus- en beverratten

Waterschappen dragen vanuit de Waterwet zorg voor het voorkomen van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskus- en beverratten. Dit wordt gedaan door de populatie muskusratten zo klein mogelijk te krijgen. Waterschappen waren hier al ver voor de invoering van de exotenverordening mee bezig; in 2011 zijn in het Bestuursakkoord Water over de aanpak van muskus- en beverratten afspraken vastgelegd. In 2019 hebben de waterschappen een strategie vastgesteld waarbij de nadruk ligt op de nieuwe doelstelling om de muskusratten tot de landsgrens terug te dringen. Voor de aanpak van muskus- en beverratten geldt dat er voor de introductie van de exotenverordening in 2015 al sprake was van een aanpak die goede resultaten opleverde.

Natuurpact en decentralisatie

In 2013 maakten de twaalf provincies met de staatssecretaris van Economische Zaken afspraken in het *Natuurpact*²². Uit deze afspraken vloeide voort dat provincies vanaf 2013 verantwoordelijk waren voor de uitvoering van het natuurbeleid; de taken van het Rijk waren hiermee, buiten het stellen van de wettelijke kaders en handhaving, voor wat betreft beleid, uitvoering en middelen gedecentraliseerd naar de provincies.

In 2016 spraken het Rijk en de provincies af dat de provincies verantwoordelijk zijn voor het beheer van natuur. Daarbinnen vallen ook maatregelen om soorten te beschermen en invasieve exoten te voorkomen en te bestrijden. De provinciale verantwoordelijkheid is erop gericht om de beschikbare middelen in te zetten voor de internationale natuuropgaven. In het bestuursakkoord is opgenomen dat de provincies een taak hebben om invasieve exoten te beheersen en in het Natuurpact en de financiële tabel zijn afspraken gemaakt over actieve soortenbescherming. In aanvulling hierop heeft het Rijk ten aanzien van de invasieve exoten ook de verplichting om eigen instrumenten in te zetten om te voorkomen dat deze exoten zich kunnen vestigen. Provincies en Rijk streven er gezamenlijk naar om de benodigde inspanningen op deze terreinen te houden op het niveau zoals voorzien is in de afspraken in het Natuurpact en bestuursakkoord natuur. Wanneer de kosten voor soortenbescherming of invasieve exoten sterk stijgen en redelijkerwijs niet zijn op te vangen wordt het besproken op de gezamenlijke tafel van Rijk en provincies.

²² Rijksoverheid (2013). Natuurpact ontwikkeling en beheer en natuur in Nederland

Introductie en uitrol exotenverordening

Europese context

Sinds 1 januari 2015 is de Europese exotenverordening van kracht. De verordening heeft tot doel om de “nadelige gevolgen op de biodiversiteit van zowel de opzettelijke als onopzettelijke introductie en verspreiding in de Unie van invasieve uitheemse soorten te voorkomen, tot een minimum te beperken en te matigen”²³. In de verordening is een lijst van invasieve uitheemse soorten (IUS) opgenomen die schadelijk zijn voor de EU. Deze lijst, de Unielijst, bepaalt tegen welke soorten de lidstaten gezamenlijk moeten optreden. Voor Unielijstsoorten gelden diverse verplichtingen en verboden. De verordening verplicht het treffen van beheersmaatregelen voor Unielijstsoorten die wijd verspreid zijn in de natuur. Voor soorten die niet wijd verspreid zijn moeten uitroeingsmaatregelen worden getroffen.

Europese Unielijst

In artikel 4 van de Europese exotenverordening is de procedure (uitvoeringshandelingen) voor de totstandkoming van de Unielijst beschreven. Een soort moet voldoen aan bepaalde criteria waaruit blijkt dat er een bedreiging is voor de biodiversiteit. Een soort hoeft niet in de hele EU schadelijk te zijn om op de Unielijst te komen. Een soort moet minimaal voor meerdere lidstaten schadelijk zijn (dat kan dus regionaal zijn) om op de Europese Unielijst te komen. Vervolgens betekent dit dat voor de hele EU dezelfde beperkingen en regels gaan gelden (er is dan dus geen regionale aanpak, terwijl de schadelijkheid wel regionaal kan zijn). De toetsing vindt plaats op basis van risicobeoordelingen. Lidstaten en de Commissie kunnen soorten voordragen. Hiervoor is een wetenschappelijke risicobeoordeling nodig. Uiteindelijk doet de Commissie een voorstel, en over dat voorstel wordt besloten in het Comité van lidstaten. Hierna kunnen soorten worden toegevoegd aan de Unielijst.

Het komt voor dat soorten die in Nederland als invasief worden gezien niet op de Unielijst komen, doordat andere lidstaten bezwaar maken tegen de plaatsing van soorten op de Unielijst en vice versa. Daarbij speelt de opvatting mee, als een IUS al wijdverspreid is binnen delen van de EU, dat opname op de Unielijst geen meerwaarde heeft om introductie en verdere verspreiding te voorkomen²⁴.

Na publicatie van de aanvullingen op de Unielijst hebben lidstaten 18 maanden om de aanpak van nieuwe soorten in nationale regels te vatten; in Nederland betekent dit de overdracht aan provincies die vervolgens beheersmaatregelen moeten vaststellen. Dit houdt concreet in dat voor stakeholders, zoals kwekers en

²³ Artikel 1 Verordening (EU) nr. 1143/2014

²⁴ Ah-tk-20182019-1496

handelaren, tot één jaar na plaatsing verkoop aan niet-commerciële gebruikers is toegestaan. Tot twee jaar na plaatsing is vervoer toegestaan (onder andere naar uitroeiingsinstallaties of instellingen die een vergunning hebben). De Europese Commissie houdt rekening met sociaaleconomische belangen en de proportionaliteit van plaatsing op de Unielijst²⁵. Als blijkt, uit de risicobeoordelingen, dat ecologische en economische schade die de soorten veroorzaken groter zijn dan het sociaaleconomisch belang van stakeholders dan wordt de soort op de Unielijst geplaatst.

De eerste versie van de Unielijst is gepubliceerd in augustus 2016. De lijst is daarna uitgebreid in augustus 2017 en augustus 2019. Op dit moment staan er 66 soorten op de Unielijst. In de loop van 2022 wordt een verdere uitbreiding van de Unielijst verwacht met een mogelijke toevoeging van 30 invasieve uitheemse soorten.

Vertaling exotenverordening naar Nederlandse context en decentrale overheden
Het ministerie van LNV is verantwoordelijk als bevoegde instantie om de exotenverordening uit te voeren en in nationale regelgeving om te zetten.

De Europese exotenverordening is voor een belangrijk deel in nationale regelgeving omgezet in de Wet natuurbescherming (Wnb)²⁶ die in januari 2017 in werking is getreden. De minister van LNV belast is met de uitvoering van de exotenverordening, tenzij het ministerie een andere bevoegde instantie heeft aangewezen. In lijn met de eerdere decentralisatie van het natuurbeleid in 2013 (Natuurpact) is vervolgens, via een wijziging van de Regeling natuurbescherming (Rnb) 2018, het treffen van beheersmaatregelen (conform artikel 17 en 18) belegd bij de provincies.

Masterplan en beheerslijst als gezamenlijk vertrekpunt

Na de introductie van de exotenverordening zijn door het ministerie van LNV en IPO in 2017 een Masterplan en beheerslijst van Unielijstsoorten opgesteld als gezamenlijk vertrekpunt voor de uitwerking naar een provinciale beleidslijn en aanpak van exoten. Hiervoor zijn destijds diverse werkgroepen ingesteld. In het Masterplan²⁷ is de Nederlandse ambitie beschreven voor de wijze waarop door verschillende partijen wordt samengewerkt aan de bestrijding van invasieve exoten. Bij elke soort is in het Masterplan ook het landelijke ambitieniveau en de maatregelen die genomen kunnen worden weergegeven. Verder zijn er destijds tussen het Rijk en provincies twee doorlopende afspraken gemaakt: elke drie jaar wordt de kostenontwikkeling van de aanpak van exoten

²⁵ Idem

²⁶ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2017), Wet natuurbescherming

²⁷ Ministerie van LNV (2017). Masterplan Uitroeiing en Beheersing Unielijstsoorten

geëvalueerd (1) en elke zes jaar rapporteren de provincies aan het Rijk over de genomen maatregelen ten aanzien van invasieve exoten om aan de rapportageplicht van de Europese Commissie te kunnen voldoen (2).

Belangrijk uitgangspunt bij de decentralisatie was (ook) dat decentrale overheden rekening kunnen houden met specifieke gebiedskenmerken en met regionale en lokale bijzonderheden, waardoor doelen voor de bestrijding van invasieve exoten doelmatig en doeltreffend kunnen worden gerealiseerd²⁸. De financiering van de uitvoering van de natuurwetgeving, waaronder de bestrijding van invasieve exoten, maakt onderdeel uit van de afspraken in het Natuurpact. Van deze middelen gaat slechts een beperkt aandeel naar de aanpak van invasieve exoten.

²⁸ Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden (2018). Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 22 februari 2018, nr. WJZ/17141167, houdende wijziging van de Regeling natuurbescherming (aanwijzing van door de provincies te bestrijden invasieve uitheemse soorten)