

Vergaderjaar 1996–1997

**25 186**

## **Regelen ter instelling van de natuurplanbureaufunctie**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 24 juni 1997

#### **HOOFDSTUK 1. ALGEMEEN**

##### *1.1 Inleiding*

Met genoegen hebben wij geconstateerd dat het voornemen de natuurplanbureaufunctie nader vorm te geven op brede steun kan rekenen. Net als de regering onderschrijven de leden van de diverse fracties het belang van rapportages over de toestand en mogelijke toekomstige ontwikkelingen van natuur, bos en landschap ten behoeve van een adequate wetenschappelijke onderbouwing van het te voeren beleid.

De vragen en opmerkingen die in het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel zijn gemaakt zullen wij in het onderstaande beantwoorden. Ten behoeve van de leesbaarheid zal bij beantwoording waar mogelijk de indeling van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel gevolgd worden.

Waar in het navolgende overigens verwezen wordt naar de herziene Natuurbeschermingswet wordt bedoeld op het voorstel van wet, houdende nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap (Natuurbeschermingswet 1994) dat thans bij Uw Kamer aanhangig is (Kamerstukken II, 23 580).

##### *1.2 De keuze voor het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM)*

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de natuurplanbureaufunctie is ondergebracht bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en milieu (RIVM) aangezien deze functie betrekking heeft op natuur, bos en landschap. Ook vragen zij of niet is overwogen de functie elders onder te brengen, bijvoorbeeld bij het Informatie- en Kenniscentrum Natuurbeheer van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (IKC-N).

Aan de keuze van het RIVM ligt een combinatie van drie overwegingen ten grondslag.

Allereerst speelt daar de brede expertise van het RIVM, meer in het bijzonder op het specifieke terrein van de planbureaufunctie. Een goede uitoefening van de natuurplanbureaufunctie, in de kern betreft dit een samenwerkingsverband van verschillende onderzoeksinstellingen, bestaat immers niet alleen uit gedegen wetenschappelijk onderzoek naar natuur, bos en landschap vanuit de diverse van belang zijnde invalshoeken, maar ook uit de integratie van die inbreng en het rapporteren daarover. Juist op dat punt heeft het RIVM de afgelopen jaren, in het kader van de milieuplanbureaufunctie, de nodige ervaring opgedaan. De keuze van het RIVM is daarnaast ingegeven door het feit dat de beleidsvelden natuur, bos en landschap sterk samenhangen met het beleidsveld milieu. Deze samenhang geldt uiteraard ook voor de natuur- en milieuplanbureaufuncties. Door zowel de natuurplanbureaufunctie als de milieuplanbureaufunctie te laten aanvoeren door het RIVM kan optimale afstemming daartussen plaatsvinden. In feite is uitvloeisel van de hiervoor geschetste samenhang ook het inmiddels ontstane netwerk tussen het RIVM, het IKC-N en de Dienst Landbouwkundig Onderzoek van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (DLO) in het kader van onder andere de uitoefening van de milieuplanbureaufunctie.

De onderhavige keuze voor het RIVM als eindverantwoordelijke zal tot verdere versterking van dat samenwerkingsverband leiden, hetgeen de derde reden is voor de keuze voor het RIVM. Bij de uitoefening van de natuurplanbureaufunctie zullen het IKC-N en DLO zich vooral en veel meer dan het RIVM bezighouden met het verzamelen van informatie en het verrichten van onderzoek op het terrein van natuur, bos en landschap. Aan de uitoefening van de natuurplanbureaufunctie zullen zij dan ook vanuit hun specifieke inhoudelijke deskundigheid op die terreinen bijdragen en vanuit die positie de noodzakelijke aanvulling vormen op de inspanningen van het RIVM.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie behoeft naar onze mening niet met de nadere regulering van de natuurplanbureaufunctie te worden gewacht op de ontwikkelingen rondom het Kenniscentrum Wageningen. Het kenniscentrum, waartoe in ieder geval de Landbouwwuniversiteit, DLO en delen van het praktijkonderzoek zullen gaan behoren, zal moeten leiden tot versterking van de landbouwkennisinfrastructuur, met name via een strategische alliantie tussen onderzoek en onderwijs. Wij verwijzen in dit verband vooral op de brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 12 september 1996 (Kamerstukken II 1995/96, 24 430, nr. 7). De vorming van het kenniscentrum zal niet leiden tot een wijziging van de rolverdeling tussen de bij de natuurplanbureaufunctie betrokken instellingen. In feite zal het kenniscentrum straks de taken overnemen die tot dan door DLO zullen zijn verricht in het kader van de natuurplanbureaufunctie.

De leden van de CDA-fractie vragen of, met het oog op een goede afstemming, niet is overwogen de natuur- en milieuplanbureaufunctie te integreren.

Natuur, bos en landschap enerzijds en milieu anderzijds zijn beleids-terreinen die zonder meer van invloed zijn op elkaar en dan ook op elkaar afgestemd worden. Dit is een belangrijke reden geweest om juist het RIVM eindverantwoordelijk te maken voor de producten van de natuurplanbureaufunctie. Wederzijdse beïnvloeding en de noodzaak tot wederzijdse afstemming laten echter onverlet dat hier sprake is van verschillende beleidsterreinen. De beleidsterreinen natuur, bos en landschap hebben primair betrekking op de herkenbare leefomgeving van de mens. Vanuit het milieubeleid is de aandacht vooral gericht op het

scheppen van condities en het stellen van randvoorwaarden voor de duurzame kwaliteit van de leefomgeving. Natuur, bos en landschap zullen in belangrijke mate beïnvloed worden door ontwikkelingen en invalshoeken die op zichzelf bij het bepalen van de toestand of toekomst van het milieu geen rol spelen. Zo zijn de kwaliteit en kwantiteit van natuur, bos en landschap slechts gedeeltelijk afhankelijk van de kwaliteit van water, bodem of lucht. Ruimtelijke aspecten als verstedelijking of de aanleg van infrastructuur en terreinbeheersaspecten spelen op dat punt evenzeer een grote rol. Omgekeerd geldt uiteraard ook dat het milieu voor een groot deel bepaald wordt door omstandigheden die met natuur, bos en landschap niets van doen hebben. Integratie van de milieu- en natuurplanbureaufunctie zou aldus het onderzoek naar de toestand en toekomstige ontwikkeling van natuur, bos en landschap en het rapporteren daarover enerzijds en dat onderzoek naar en rapporteren over het milieu anderzijds te zeer in het licht plaatsen van uitsluitend één van de factoren die voor die toestand of ontwikkeling van belang zijn.

Door de leden van de VVD-fractie is gevraagd of, door de keuze voor het RIVM, de natuurplanbureaufunctie niet teveel vanuit milieu-optiek zou worden benaderd.

Wij zien daarvoor geen aanleiding.

Omdat het RIVM niet over de expertise beschikt om de natuurplanbureaufunctie over de volle breedte alleen uit te voeren, zal voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de natuurplanbureaufunctie samenwerking met de instituten en organisaties die zich bezig houden met onderzoek en gegevensverzameling op het terrein van natuur, bos en landschap noodzakelijk zijn. Juist door dat samenwerkingsproces zal sprake zijn van een evenwichtige inbreng van de diverse van belang zijnde disciplines en invalshoeken. In dit verband wijzen wij er ook op dat, op grond van het voorgestelde artikel 17b, eerste lid, van de herziene Natuurbeschermingswet, de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, tezamen met – ieder voorzover het hem aangaat – de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken, overheidsinstellingen aanwijst die in ieder geval door het RIVM bij het opstellen van de jaarlijkse natuurbalansen en vierjaarlijkse natuurverkenningen worden betrokken. Op grond van het tweede lid van het voorgestelde artikel kunnen ook regels gesteld voor de wijze waarop de betrokken onderzoeksinstituten bij het opstellen van de rapporten worden betrokken.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de manier waarop wordt voorkomen dat het RIVM teveel de functie van adviesorgaan zal gaan uitoefenen, merken wij op dat de wettelijke regulering van de positie van het RIVM een dergelijke ontwikkeling tegengaat. De taken van het RIVM staan beschreven in de Wet op het RIVM. De taken vervat in de artikelen 3, eerste lid, onderdelen a en b, alsmede in artikel 3, tweede lid, beperken zich tot onderzoek en de rapportage daarover. Hiertoe behoort niet ook nog het voorzien van een advies omtrent te nemen maatregelen naar aanleiding van dat onderzoek.

Het RIVM kan aldus wel beleidsopties weergeven, maar geen beleidskeuze adviseren.

Overigens wijzen wij erop dat het RIVM hoe dan ook buiten de scope van het regeringsbeleid inzake terugdringing van het aantal adviesorganen valt. Dit beleid richt zich immers op de zogenaamde externe adviesorganen, waartoe het RIVM – een onderdeel van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – niet kan worden gerekend.

### *1.3 Keuze voor wettelijke regeling*

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie of een

wettelijke regeling van de natuurplanbureaufunctie wel nodig is merken wij op dat, voor het doen uitvoeren van onderzoek op het gebied van natuur, bos en landschap ten behoeve van de strategische beleidsvorming, als zodanig geen wettelijke basis nodig is. De keuze voor wettelijke regulering van de natuurplanbureaufunctie sluit echter aan op de inmiddels wettelijk gereguleerde milieuplanbureaufunctie. Met de onderhavige wettelijke regeling van de natuurplanbureaufunctie worden ook waarborgen voor uitoefening van deze taak, onafhankelijk van beleidsmatige of politieke opvattingen geschapen. Bovendien wordt vastgelegd welke producten met welke frequentie in het kader van de natuurplanbureaufunctie zullen verschijnen.

#### *1.4 Natuurbalansen en natuurverkenningen*

De leden van de PvdA-fractie vragen nader in te gaan op de relatie tussen onderzoeksproducten als evaluaties en toekomstverkenningen en de beoogde objectief wetenschappelijke status daarvan enerzijds en de maatschappelijke acceptatie van die producten anderzijds.

De leden van de CDA-fractie vragen of de onderzoeksproducten zullen worden getoetst op maatschappelijke acceptatie en of, indien die toets plaats zou vinden, daardoor niet het gevaar zou ontstaan dat de rapportages beïnvloed zullen worden door maatschappelijke trends en aldus niet inhoudelijk geheel onafhankelijk tot stand zouden komen.

Met de onderhavige regeling van de natuurplanbureaufunctie is beoogd het beleid inzake natuur, bos en landschap te voorzien van een solide wetenschappelijke fundering.

Daarnaast is een positief effect van deze regeling dat de onderbouwing en de achtergronden van het beleid met betrekking tot natuur, bos en landschap maatschappelijk meer zichtbaar en toetsbaar zijn. Die doelstelling en dat effect zal alleen dan kunnen worden bereikt indien de feiten onafhankelijk van politieke en beleidsmatige opvattingen op tafel komen. Daar waar wij de noodzaak van maatschappelijke acceptatie van de natuurplanbureaurapportages onderstrepen, ziet dit dan ook allereerst op de geloofwaardigheid van de natuurplanbureaufunctie. Maatschappelijke acceptatie ontstaat aldus uitsluitend indien sprake is van wetenschappelijk onomstreden rapportages waarbij elke schijn van partijdigheid moet worden voorkomen. Maatschappelijke acceptatie vereist daarnaast ook dat de natuurplanbureauproducten begrijpelijk zijn, ook voor degenen die niet beschikken over specifieke kennis op het terrein van bos, natuur en landschap. Tenslotte is met de verwijzing naar maatschappelijke acceptatie van de natuurplanbureaurapportages beoogd aan te geven dat deze stukken ook dienen aan te sluiten op de informatiebehoefte van de samenleving.

Maatschappelijke trends spelen in die zin een rol bij de vervulling van de natuurplanbureaufunctie. Het is immers zonneklaar dat dergelijke trends grote invloed kunnen hebben op de beleidsvelden natuur, bos en landschap en derhalve een belangrijke input leveren voor de natuurplanbureaufunctie waarmee de betrokken onderzoeksinstellingen rekening hebben te houden. Zo zou bijvoorbeeld de toegenomen maatschappelijke belangstelling voor natuurontwikkeling zo'n belangrijke trend kunnen zijn. Het rekening houden met dergelijke factoren betekent echter niet dat de natuurplanbureaufunctie daardoor niet onafhankelijk van beleidsmatige en politieke opvattingen moet worden uitgeoefend.

Zowel de leden van de PvdA-fractie, als die van de CDA-fractie hebben gevraagd wat moet worden verstaan onder de eis dat onderzoeksproducten op wetenschappelijke consensus kunnen rekenen.

Zoals hierboven en in de memorie van toelichting is aangegeven betreft de natuurplanbureau functie in de kern een samenwerkingsverband tussen de verschillende onderzoeksinstituten op het terrein van natuur, bos en landschap, onder aanvoering van het RIVM. In de natuurbalansen en natuurverkenningen vindt de integratie plaats van alle aangeleverde bouwstenen. In hoeverre dat op wetenschappelijk houdbare wijze plaatsvindt, zal worden getoetst door de instituten die de bouwstenen voor de rapportages hebben aangeleverd.

Tussen hen zal – met het oog op de wetenschappelijke kwaliteit van de balansen en verkenningen – wetenschappelijke consensus worden gezocht omtrent de inhoud van de rapporten. Wordt die consensus niet bereikt, dan zal het RIVM in de balansen en verkenningen de verschillende wetenschappelijke inzichten vermelden.

De leden van de VVD-fractie vragen verduidelijking over de inhoud van de vierjaarlijkse natuurverkenningen en de jaarlijkse natuurbalansen. Deze leden zouden ook graag aan de hand van vijf aan de praktijk gerelateerde voorbeelden zien wat er van het RIVM verwacht wordt bij de uitoefening van de natuurplanbureau functie.

In de vierjaarlijkse natuurverkenningen zal allereerst de bestaande toestand van natuur, bos en landschap worden zichtbaar gemaakt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het weergeven van een actueel beeld van de gemiddelde zeldzaamheid per groep van flora- of fauna-soorten of het oppervlakte-aandeel groen binnen het stedelijk gebied, maar ook aan aspecten als de maatschappelijke waardering van de verschillende typen natuur. De natuurverkenningen zullen ook een evaluatie van het gevoerde beleid bevatten. De rapportages zouden op dat punt bijvoorbeeld uitspraken kunnen bevatten over de stand van zaken ten aanzien van de realisering van natuurlijke ecosystemen in de grote watersystemen ten opzichte van de taakstelling. Ook zou onderwerp van evaluatieonderzoek kunnen zijn de effectiviteit van beheers-overeenkomsten met betrekking tot weidevogelaantallen en de bijdrage aan het bedrijfsinkomen. De natuurverkenningen zullen tenslotte een onderdeel verkenningen bevatten waarin met behulp van scenario's en modellen verschillende toekomstverwachtingen met betrekking tot natuur, bos en landschap worden gepresenteerd. De natuurverkenningen zullen zoveel mogelijk worden afgestemd op de economische verkenningen van het Centraal Planbureau (CPB) in samenhang met de ruimtelijke verkenningen van de Rijksplanologische Dienst (RPD), de watersysteemverkenning van het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) en de milieuverkenningen van het RIVM. Bij het onderdeel verkenningen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de toename van het ruimtebeslag voor verstedelijking in de verschillende CPB-scenario's, de effectbepaling van verschillende verstedelijkingsmodellen op natuur en landschap of de toename wel afname van de biodiversiteit per CPB-scenario.

De jaarlijkse natuurbalans geeft inzicht in de voortgang van de beleidsuitvoering.

Beleidsprestaties worden daarin gerelateerd aan de taakstelling. Gedacht kan daarbij bijvoorbeeld worden aan de verdeling en uitputting van het totale budget voor natuur, bos en landschap over de verschillende regio's of ecosystemen. Ook zou beschreven kunnen worden het aantal kilometers slootkant waarvan het natuurbeheer het afgelopen jaar is gesubsidieerd, het aantal hectares dat ten behoeve van natuur is verworven of het aantal hectares ten aanzien waarvan beheers-overeenkomsten met een bepaald type beheer zijn gesloten. In de natuurbalans wordt de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en visserij ook geattendeerd op actuele nieuwe ontwikkelingen die tot bijstelling van beleid zouden kunnen leiden. Voorts kunnen thematische onderwerpen als de relatie tussen waterwinning of de aanleg van infrastructurele

voorzieningen enerzijds en natuur, bos en landschap anderzijds in de natuurbalans nader worden uitgediept.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de reden waarom in het wetsvoorstel niet is geregeld dat de jaarlijkse natuurverkenning mede betrekking zal hebben op de vraag in hoeverre de getroffen maatregelen hebben bijgedragen aan de resultaten, waarvan in het natuurbeleidsplan is aangegeven dat zij voor het betrokken jaar zijn beoogd. Zij verwijzen in dat verband naar een vergelijkbare bepaling bij de milieuplanbureau-functie.

Dat aan de jaarlijkse natuurbalans – wij nemen aan dat de leden van de SGP-fractie hierop doelen – geen beleidsanalyserend en -evaluerend onderzoek ten grondslag zal liggen, houdt verband met het feit dat het jaarlijks kwantitatief en kwalitatief meten van natuurresultaten en het relateren daarvan aan de beleidsinspanningen vooralsnog niet goed uitvoerbaar is.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel ten aanzien van de natuurplanbureau-functie geen minimumperiode is opgenomen, waarover de beschrijving van mogelijk toekomstige ontwikkelingen zich zal moeten uitstrekken.

Met het voorgestelde artikel 17a, eerste lid, van de herziene Natuurbeschermingswet is beoogd een mogelijkheid te bieden om de termijn waarover mogelijk toekomstige ontwikkelingen worden beschreven nader te preciseren. Op grond van dat artikellid zal de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij immers aan moeten geven over welke periode de toekomstige ontwikkelingen van natuur, bos en landschap in de vierjaarlijkse natuurverkenning zal worden beschreven. Hoewel, zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting, bij de natuurverkenningen tenminste tien jaar in de toekomst zal moeten worden gekeken, is op dit moment nog onvoldoende duidelijk waar zich precies de horizon bevindt waarbij een optimaal inzicht ten behoeve van het beleid uit die verkenningen is af te leiden. In dat licht bezien zien wij dan ook op dit moment geen aanleiding in de tekst van het wetsvoorstel op te nemen dat de verkenningen tenminste tien jaar vooruitblikken.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de vierjaarlijkse natuurverkenning uitsluitend zal dienen ter beoordeling van het natuurbeleidsplan, dan wel tevens een rol zal spelen als basis voor een natuurbeleidsplan. De leden van de fractie van D66 vragen naar de betekenis van de natuurverkenningen en natuurbalansen voor het Nederlandse natuur- en milieubeleid. De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag nader aangegeven zien op welke wijze beleidsmatig zal worden omgegaan met de rapportages en of de regering jaarlijks aan de Tweede Kamer zal rapporteren welke aanpassingen zij in het beleid eventueel gewenst of noodzakelijk acht.

Wij stellen voorop dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op elke rapportage die tot stand komt in het kader van de natuurplanbureau-functie zijn reactie zal geven. Gegeven de frequentie van natuurbalansen en -verkenningen zal deze minister aldus in ieder geval jaarlijks de natuurplanbureau-producten van zijn reactie voorzien. Wij stellen ons voor dat een en ander als volgt zal verlopen.

In de herziene Natuurbeschermingswet is voorzien in een natuurbeleidsplan dat tenminste eenmaal in de acht jaar wordt vastgesteld. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid tot aanpassing van dat plan na vier jaar. De vierjaarlijkse natuurverkenningen bevatten de elementen die dienen ter voorbereiding van een evaluatie en mogelijke

aanpassing van het lopende natuurbeleidsplan, dan wel de opstelling van een nieuw natuurbeleidsplan. In die zin zijn deze rapporten dan ook niet alleen van belang met het oog op de beoordeling van natuurbeleidsplannen, maar dienen zij tevens als basis voor aanpassing van natuurbeleidsplannen dan wel nieuw op te stellen natuurbeleidsplannen. De jaarlijkse natuurbalans geeft vooral inzicht in de beleidsprestaties en zal in de regel geen aanpassing van de in het Natuurbeleidsplan geschetste beleidskaders tot gevolg hebben. Wel zal de natuurbalans voornamelijk een functie toekomen bij beoordeling of, in het licht van het beleid zoals vastgelegd in het natuurbeleidsplan, tot een andere prioritering en budgettering van de in te zetten beleidsinstrumenten moet worden gekomen. Een en ander laat uiteraard onverlet dat tot tussentijdse beleidswijzigingen zal kunnen worden overgegaan indien de jaarlijkse natuurbalans melding maakt van nieuwe ontwikkelingen, die van groot belang zijn voor de doelstellingen en implementatie van het natuurbeleid.

De leden van de SGP-fractie achten het wenselijk dat nader geregeld wordt dat de vierjaarlijkse natuurverkenning, vergelijkbaar met de situatie bij de vierjaarlijkse milieuverkenning, wordt uitgebracht een half jaar tot een jaar voordat het natuurbeleidsplan wordt vastgesteld. Zij vragen in dat verband naar de reden waarom dat in het onderhavige wetsvoorstel niet is geregeld.

De natuurverkenning zal, gegeven de aard, de inhoud en het doel daarvan, moeten worden uitgebracht op een zodanig tijdstip dat de daarin vervatte informatie ook meegenomen kan worden bij aanpassing van het bestaande, dan wel opstelling van een nieuw natuurbeleidsplan. Voor een wettelijke koppeling tussen de natuurverkenning en het natuurbeleidsplan, in die zin dat de natuurverkenning altijd tenminste een bepaalde periode eerder wordt uitgebracht dan het natuurbeleidsplan, zien wij echter geen aanleiding. De cyclus van de natuurverkenning is afgestemd op de cyclus van het natuurbeleidsplan. In het kader van de totstandkoming van het meerjarenactiviteitenprogramma natuur, bos en landschap (MAP), waarin onder andere de projecten en programma's worden geprogrammeerd die moeten worden uitgevoerd ten behoeve van het opstellen van de vierjaarlijkse natuurverkenning, vindt, op basis van het voorgestelde artikel 4, derde lid, van de Wet op het RIVM, overleg plaats tussen de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het RIVM. In dat overleg zal uiteraard ook aan de orde komen wanneer de natuurverkenningen en natuurbalansen gepresenteerd worden. Via dit overleg en gezien het feit dat de MAP ook op basis van het voorgestelde artikel 4, derde lid, van de Wet op het RIVM goedgekeurd moet worden door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, zal een optimale afstemming worden bereikt tussen de planning van natuurplanbureauproducten en de cyclus van het natuurbeleidsplan.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom nauwelijks aandacht wordt besteed aan ontwikkelingen op internationaal niveau en de uitwerking daarvan in het Nederlands beleid.

Ook vragen zij waarom in de memorie van toelichting niet wordt verwezen naar het Verdrag inzake Biologische Diversiteit.

In de relatie tussen de natuurplanbureaufunctie en internationale ontwikkelingen kan allereerst gewezen worden op internationale verplichtingen die nopen tot het verzamelen van informatie en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek op het gebied van natuur, bos en landschap. Dergelijke verplichtingen vloeien onder andere voort uit de Habitatrichtlijn, de vogelrichtlijn, de Bernconventie en de Wetlandsconventie. In de memorie van toelichting zijn deze richtlijnen en

conventies bij wijze van voorbeeld aangehaald. Ook uit hoofde van het verdrag inzake Biologische Diversiteit rusten op Nederland uiteraard verplichtingen op het terrein van het verzamelen van informatie en het verkrijgen van kennis omtrent natuur, bos en landschap. Zo zijn de bij het verdrag aangesloten partijen vooral op grond van artikel 7 van dat verdrag verplicht tot het uitvoeren van inventarisaties en het houden van toezicht, in het bijzonder op het vlak van de instandhouding en het herstel van ecosystemen, natuurlijke habitats en populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving en het duurzaam gebruik van bestanddelen van de biologische diversiteit. De natuurplanbureau functie zal ook in dat kader een belangrijke rol vervullen.

Internationale ontwikkelingen zullen daarnaast inhoudelijk gevolgen kunnen hebben voor natuur, bos en landschap en het op die terreinen te voeren beleid. In hoeverre echter dergelijke aspecten relevant zijn voor natuur, bos en landschap en als zodanig een rol zullen spelen in de natuurbalansen, respectievelijk natuurverkenningen, staat ter beoordeling aan het RIVM. Dit geldt zowel voor de nationale, als de internationale ontwikkelingen.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie wanneer de eerstvolgende Toestand van de Natuur aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden, antwoorden wij dat de derde Toestand van de Natuur een onderdeel vormt van de Natuurverkenningen 1997 en medio dit jaar door het RIVM aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zal worden aangeboden waarna deze onverwijld aan de Tweede Kamer zal worden gezonden.

#### *1.5 Professionele onafhankelijkheid van het RIVM*

Door de leden van de CDA-fractie is gevraagd welke waarborgen er zijn opdat het RIVM zijn onderzoekswerk kan verrichten, onafhankelijk van beleidsmatige en politieke invloed. Ook vragen deze leden hoe de voorgestelde artikelen 17a en 17c van de herziene Natuurbeschermingswet, op grond waarvan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aanwijzingen kan geven aan het RIVM, zich verhouden tot de gewenste onafhankelijke positie van het RIVM.

De professionele autonomie van het RIVM bij zijn wetenschappelijk functioneren vloeit voort uit de Wet op het RIVM. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt in dit stelsel geen wijziging gebracht. In dit verband wordt allereerst gewezen op artikel 5 van de Wet op het RIVM.

Hierin is geregeld dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de politiek verantwoordelijke bewindspersoon voor het RIVM als instituut, aan de directeur-generaal van het RIVM geen aanwijzingen kan geven met betrekking tot de methoden, volgens welke de in de meerjarenactiviteitenprogramma's opgenomen onderzoeken worden uitgevoerd en over de resultaten daarvan wordt gerapporteerd. Deze bepaling zal ook van toepassing zijn op de activiteiten die het RIVM in het kader van de natuurplanbureau functie zal uitoefenen.

In de voorgestelde artikelen 17a en 17c, eerste lid, van de herziene Natuurbeschermingswet is opgenomen over welke aspecten de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ten aanzien van de op te stellen rapporten aanwijzingen kan geven. In het voorgestelde artikel 17a gaat het uitsluitend om de bevoegdheid aan te geven over welke periode in de vierjaarlijkse natuurverkenning de toekomstige ontwikkelingen zullen worden beschreven.

Daarnaast betreft het de bevoegdheid jegens het RIVM aan te geven dat in de jaarlijkse natuurbalans een beschrijving wordt opgenomen van een mogelijke ontwikkeling van natuur, bos en landschap als gevolg van een onvoorziene omstandigheid. Op grond van het voorgestelde artikel 17c



kan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan het RIVM aanwijzingen geven omtrent veronderstelde ontwikkelingen die in de vierjaarlijkse natuurverkenning in ieder geval als grondslag voor mogelijke toekomstscenario's moeten worden meegenomen. Het voorgestelde tweede lid van artikel 17c bepaalt uitdrukkelijk dat er overigens geen aanwijzingen kunnen worden gegeven met betrekking tot de inhoud van de rapporten.

De in de voorgestelde artikelen 17a en 17c, eerste lid, bedoelde bevoegdheden laten de professionele autonomie van het RIVM bij zijn wetenschappelijk functioneren onverlet. Door deze bevoegdheden is slechts gewaarborgd dat in ieder geval aandacht besteed wordt aan die ontwikkelingen die de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van belang acht in verband met zijn politieke en beleidsmatige wensen. Hoe die ontwikkelingen vervolgens worden onderzocht of beschreven, tot welke gevolgen die ontwikkelingen mogelijk kunnen leiden en met welke mate van waarschijnlijkheid die ontwikkelingen zich zullen voordoen is een zaak van het RIVM, in samenspraak met de betrokken onderzoeksinstututen.

Door de leden van de PvdA-fractie is gevraagd waarop de, in de memorie van toelichting verwoorde, verwachting is gebaseerd dat van de bevoegdheid tot het stellen van ministeriële regels, bedoeld in het voorgestelde artikel 17b van de herziene Natuurbeschermingswet, niet veelvuldig gebruik gemaakt behoeft te worden.

Met de bevoegdheid, bedoeld in het voorgestelde artikel 17b van de herziene Natuurbeschermingswet, is beoogd een voorziening te scheppen voor die gevallen waarin in de praktijk zou blijken van onvoldoende samenwerking tussen het RIVM en de andere bij de natuurplanbureau-functie betrokken instellingen. In het kader van de milieuplanbureau-functie en de – thans nog niet wettelijk geregelde – natuurplanbureau-functie vindt reeds intensieve samenwerking plaats tussen het RIVM en met name het IKC-N en DLO. Op basis van de met die samenwerking opgedane ervaringen is de verwachting uitgesproken dat het niet nodig zal zijn veelvuldig de hierboven bedoelde regels vast te stellen.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de regering op verzoek van de Tweede Kamer aan het RIVM een aanwijzing moet kunnen geven omtrent veronderstelde ontwikkelingen die in de vierjaarlijkse rapportages in ieder geval als grondslag voor mogelijke toekomst-scenario's moeten worden meegenomen.

Het voorgestelde artikel 17c, eerste lid, van de herziene Natuurbeschermingswet verleent de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de bevoegdheid aanwijzingen te geven omtrent veronderstelde ontwikkelingen die in de vierjaarlijkse rapportages in ieder geval als grondslag voor mogelijke toekomstscenario's moeten worden meegenomen. Dit laat onverlet dat aan die minister verzoeken kunnen worden gericht tot het geven van bepaalde aanwijzingen. Ook de Kamer, wier oordeel uiteraard zwaar weegt, staat het dan ook vrij dergelijke verzoeken aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij te richten.

Op het punt van het gebruik van de bevoegdheden van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat de Kamer over eventuele aanwijzingen als bedoeld in de voorgestelde artikelen 17a en 17c en ministeriële regels als bedoeld in het voorgestelde artikel 17b van de herziene Natuurbeschermingswet geïnformeerd moet worden.

Het MAP is het document waarin zal zijn aangegeven welke onderzoeksresultaten en rapportages de komende vier jaar zullen worden geleverd. Dit MAP, dat wordt voorbereid met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en door deze minister, tezamen met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, moet worden goedgekeurd, zal uiteraard worden opgesteld met inachtneming van eventuele ministeriële aanwijzingen. In het MAP zal ook zijn aangegeven welke bijdrage de verschillende betrokken overheidsinstellingen zullen leveren aan de uitvoering van de in het MAP opgenomen activiteiten. De werking van eventuele ministeriële regels met betrekking tot de wijze waarop de uit hoofde van het voorgestelde artikel 17b van de herziene Natuurbeschermingswet aangewezen overheidsinstellingen bij de natuurplanbureaufunctie zullen worden betrokken komt aldus eveneens tot uitdrukking in het MAP. De MAP zal jaarlijks aan de Kamer worden toegezonden.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat zich ertegen verzet de Kamer nader te informeren omtrent de informatie c.q. inbreng van de diverse onderzoeksinstituten.

De leden van de fractie van Groenlinks vragen of in de natuurbalansen en natuurverkenningen zal worden aangegeven welke wetenschappelijke informatie door welke instelling is aangeleverd.

In het MAP zullen de concrete projecten en programma's voor de natuurplanbureaufunctie en hun uitvoerders zijn opgenomen. Dit programma zal, op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 7 van de Wet op het RIVM, aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet op die wijze in verstrekking van informatie over de inbreng van de diverse onderzoeksinstituten in het kader van de natuurplanbureaufunctie.

Het RIVM heeft daarnaast met de verschillende leveranciers van gegevens die van belang zijn in het kader van de natuurplanbureaufunctie afgesproken dat in de rapportages zal worden aangegeven wie daaraan heeft meegewerkt en dat bij het niet bereiken van wetenschappelijke consensus tussen de betrokken instellingen omtrent de inhoud van de rapporten de verschillende opinies in die rapporten naast elkaar zullen worden weergegeven.

#### *1.6 Samenwerking met andere instellingen*

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor het bewaken van het evenwicht tussen de inbreng, in het kader van de natuurplanbureaufunctie, van de diverse onderzoeksinstellingen.

In hoeverre sprake is van een evenwichtige inbreng vanuit de diverse onderzoeksinstellingen zal uiteraard beoordeeld moeten worden aan de hand van de behoefte aan onderzoek ten behoeve van de natuurplanbureaufunctie. Die onderzoeksbehoefte wordt geprogrammeerd via het MAP. Dit MAP zal worden opgesteld door de directeur-generaal van het RIVM, na overleg met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de bij de natuurplanbureaufunctie betrokken instellingen. Via dit programma en de wijze waarop het tot stand zal komen, alsmede het feit dat dit document op grond van het voorgestelde artikel 4, derde lid, van de Wet op het RIVM de goedkeuring behoeft van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zullen ongewenste wijzigingen in de balans tussen de diverse instellingen kunnen worden voorkomen.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar voorbeelden van de reeds bestaande brede samenwerking zij opgemerkt dat in het kader van de Natuurverkenningen 1997 door het RIVM, DLO en het IKC-N inmiddels een onderzoeksnetwerk is gevormd waarbij ook wordt samengewerkt met het CPB en de RPD. De mogelijke toekomstscenario's worden gezamenlijk ontwikkeld en voor natuur, bos en landschap nader uitgewerkt. Momenteel wordt gewerkt aan vormgeving van de samenwerking tussen het RIVM, DLO en het IKC-N en het RIKZ en het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling.

Voor de prestatiegegevens, het basismateriaal aan de hand waarvan verder onderzoek plaatsvindt, wordt gebruik gemaakt van gegevens van onder andere Staatsbosbeheer, de Dienst Landelijk Gebied en de Dienst Landelijke Service bij Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, maar ook van gegevens van provinciale overheden.

De leden van de CDA-fractie menen dat de keuze voor een natuurplanbureaufunctie een logische is, maar dat onvoldoende duidelijk is welke relatie er is tussen de natuurplanbureaufunctie en de overige onderzoeksinstellingen voor land- en tuinbouw en visserij, zoals bijvoorbeeld het Landbouwkundig Economisch Instituut (LEI) en het Rijksinstituut voor Visserijkundig onderzoek (RIVO). Ook verzoeken zij nader in te gaan op de wijze waarop afbakening en afstemming met overige onderzoeksinstellingen, inclusief het Kenniscentrum Wageningen, zal plaatsvinden en of daarvoor wetswijziging noodzakelijk is.

Zoals wij hierboven reeds hebben opgemerkt zal de natuurplanbureaufunctie worden uitgeoefend door het samenwerkingsverband tussen het RIVM, het IKC-N en DLO. Welke programma's en projecten door welke instelling in het kader van die natuurplanbureaufunctie zullen worden verricht is onderwerp van de jaarlijkse overlegcyclus omtrent de totstandkoming van het MAP. Door de betrokkenheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij daarbij en het feit dat het MAP ook uit hoofde van het voorgestelde artikel 4, derde lid, van de Wet op het RIVM, de goedkeuring behoeft van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is tevens de afstemming gewaarborgd met de activiteiten van de DLO-instituten, waartoe onder andere het LEI en het RIVO behoren. De DLO-instituten worden immers door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aangestuurd op basis van onderzoeksprogramma's waarin de door die instituten uit te voeren onderzoeksprojecten zijn opgenomen.

Zoals wij in paragraaf 1.2 hebben vermeld, zal het Kenniscentrum Wageningen in de toekomst de rol overnemen van DLO. De onderzoeks-aansturing ten behoeve van natuur, bos en landschap van het Kenniscentrum Wageningen zal eveneens geschieden via meerjarige onderzoeksprogramma's waarbij uiteraard ook de afstemming met de natuurplanbureaufunctie een belangrijk aandachtspunt zal vormen. Voor de vervanging van DLO door het Kenniscentrum Wageningen als betrokkene bij de natuurplanbureaufunctie behoeft op zichzelf geen wetstraject te worden doorlopen. Het onderhavige wetsvoorstel kent immers het voortouw bij de natuurplanbureaufunctie toe aan het RIVM, doch bepaalt niet welke instellingen het RIVM zal betrekken bij het opstellen van de natuurbalansen en natuurverkenningen. Het voorgestelde artikel 17b, eerste lid, van de herziene Natuurbeschermingswet bepaalt slechts dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, tezamen met – ieder voorzover het hem aangaat – de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Economische Zaken de overheidsinstellingen aanwijst die in ieder geval worden betrokken bij het opstellen van de natuurbalansen en natuurverkenningen.

De leden van de GPV-fractie vragen hoe de beoogde onafhankelijkheid van het RIVM zich verhoudt tot de vergaande samenwerking tussen het RIVM en de andere onderzoeksinstellingen, nu het RIVM bij bewerking of wijziging van gegevens steeds moet overleggen met de toeleverende onderzoeksinstelling. In dat verband vragen zij ook of het RIVM kan worden gezien als primus inter pares die bij meningsverschillen de verschillende standpunten alleen maar naast elkaar kan vermelden.

Zoals in de memorie van toelichting is vermeld zal de natuurplanbureaufunctie vorm krijgen in een samenwerkingsverband tussen met name het RIVM, het IKC-N en DLO. Het RIVM is eindverantwoordelijk voor die rapportages. Vanwege die eindverantwoordelijkheid zal het RIVM te allen tijde niet alleen het eigen onderzoekswerk aan een kritisch oordeel dienen te onderwerpen, maar daarnaast ook het onderzoekswerk van de andere betrokken instanties.

Het is vervolgens aan het RIVM om wetenschappelijke consensus omtrent zijn interpretaties en bewerkingen te verkrijgen.

Lukt dat niet, dan zal het RIVM op basis van zijn eigen oordeel de rapporten moeten opstellen. Het afwijkend oordeel van de betrokken andere instelling zal alsdan opgenomen worden in het RIVM-rapport.

#### *1.7 Betrokkenheid van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij het RIVM en financiële aspecten*

De leden van de CDA-fractie menen dat de eindverantwoordelijkheid voor de natuurplanbureaufunctie bij de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij berust.

Randvoorwaarde voor een goede uitoefening van de natuurplanbureaufunctie is dat de in dat kader te leveren rapportages onafhankelijk van politieke of beleidsmatige opvattingen tot stand komen. In het onderhavige wetsvoorstel is aan die randvoorwaarde invulling gegeven door de keuze van het RIVM en de verankering van diens professionele autonomie bij zijn wetenschappelijke functioneren. Wij menen dat daar waar sprake is van een dergelijk autonoom functioneren, dit handelen ook gepaard behoort te gaan met het dragen van verantwoordelijkheid daarvoor. In die zin zien wij dan ook het RIVM als eindverantwoordelijke voor de rapportages in het kader van de natuurplanbureaufunctie. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij draagt op zijn beurt uiteraard verantwoordelijkheid voor de natuurplanbureaufunctie voor die aspecten ten aanzien waarvan in het wetsvoorstel voorzien is in een bevoegdheid of verantwoordelijkheid van die minister. In dit verband wordt met name gewezen op de bevoegdheden, opgenomen in de voorgestelde artikelen 17a, 17b en 17c van de herziene Natuurbeschermingswet. Ook strekt de bevoegdheid van deze minister zich uit tot het bepalen van de budgettaire kaders voor de uitoefening van de natuurplanbureaufunctie.

De leden van de CDA-fractie vernemen gaarne op welke wijze de verschuiving van welke bestaande budgetten in de begroting van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV-begroting) zal plaatsvinden ten behoeve van de natuurplanbureaufunctie.

De middelen voor de natuurplanbureaufunctie zullen niet apart vermeld worden in de LNV-begroting. De kosten zullen gedekt worden uit de budgetten voor DLO en de directie Natuurbeheer van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

De kosten van de publicatie van de rapportages zullen overigens, dit in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie, eveneens ten laste komen van de LNV-begroting.

Ook hiervoor geldt dat de dekking wordt gevonden binnen de budgetten voor DLO en de directie Natuurbeheer van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Met het aan de Staten-Generaal toe te zenden MAP, waarin ook de kosten van publicatie van de natuurbalansen en de natuurverkenningen zullen zijn opgenomen, zal kennis genomen kunnen worden van die kosten.

### *1.8 Verhouding tussen de verschillende opdrachtgevers van het RIVM*

De leden van de CDA-fractie vragen voor welke verschillende opdrachtgevers het RIVM werkzaamheden kan verrichten en waarom dit geen wettelijke regeling behoeft.

Het RIVM kan op basis van de Wet op het RIVM voor verschillende opdrachtgevers werkzaamheden verrichten.

In dat verband merken wij op dat, na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in ieder geval opdrachtgevers van het RIVM zullen zijn. Daarnaast kan het RIVM op basis van artikel 3, tweede lid, van de Wet op het RIVM ook voor anderen werkzaamheden verrichten. In de memorie van toelichting op het voorstel van wet tot instelling van het RIVM (Kamerstukken II 1995/96 24 454, nr. 3) is met betrekking tot die werkzaamheden gewezen op andere overheidsorganisaties, maar ook aan particuliere organisaties. Inhoudelijk kan het daarbij bijvoorbeeld gaan om het onderzoeken van de haalbaarheid en de mogelijke gevolgen van de milieuparagrafen van verkiezingsprogramma's of plannen van milieuorganisaties. Dergelijke opdrachten kunnen overigens uitsluitend worden uitgevoerd indien dat uit een oogpunt van algemeen belang nuttig te achten is en zij zijn opgenomen in een meerjarenactiviteitenprogramma of een wijziging daarvan. Omdat het onderhavige wetsvoorstel op dit punt overigens geen wijziging brengt in de reeds bestaande situatie verwijzen wij voor een nadere uiteenzetting terzake naar de memorie van toelichting op het voorstel van wet tot instelling van het RIVM.

## **HOOFDSTUK 2**

### **De artikelen**

#### *Artikel 17b*

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, als eindverantwoordelijke voor het RIVM, niet is toegevoegd aan de lijst van ministers die tezamen met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de overheidsinstellingen aanwijzen die betrokken worden bij het opstellen van de rapportages.

De reden daarvoor is dat, anders dan het RIVM, op de beleidsterreinen van deze minister geen onderzoeksinstellingen werkzaam zijn die een rol zullen kunnen spelen bij het vervullen van de natuurplanbureaufunctie.

#### *Artikel 17c*

De leden van de GPV-fractie vragen of het RIVM de vrijheid heeft om bij het opstellen van de vierjaarlijkse natuurverkenningen, behalve rekening te houden met de door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aangegeven grondslagen, de vrijheid heeft om ook met alternatieve toekomstscenario's te werken.

Hiervoor hebben wij reeds gewezen op de eindverantwoordelijkheid van het RIVM ten aanzien van de rapportages. De toepassing van het voorgestelde artikel 17c van de herziene Natuurbeschermingswet laat die eindverantwoordelijkheid onverlet. Het staat het RIVM vrij ten behoeve van de natuurverkenningen alternatieve toekomstscenario's uit te werken. In dit verband wijzen wij ook op de tekst van het voorgestelde artikel 17c waarin is weergegeven dat het RIVM met de door de minister aangeven veronderstelde ontwikkelingen *in ieder geval* rekening moet houden.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar meer duidelijkheid omtrent de aard van de activiteiten die in het MAP zullen zijn opgenomen, verwijzen wij allereerst naar het bestaande meerjaren-activiteitenprogramma milieu. Dit programma geeft een inzicht in de wijze waarop ook het meerjaren-activiteitenprogramma natuur, bos en landschap zal worden opgezet.

Onderdelen van laatstbedoeld programma kunnen zijn een beschrijving van de kennisbehoefte op het gebied van natuur, bos en landschap in algemene zin en de daarbinnen te maken strategische keuzen voor kennisontwikkeling binnen de natuurplanbureaufunctie, alsmede de op basis van die strategische keuzes te leveren onderzoeksproducten. Ten aanzien van de programmering van onderzoeksproducten kan onder andere worden gedacht aan een beschrijving van de probleemstelling, het doel, de werkwijze, de opleveringstermijn, de bekostiging en de organisatie.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. van Aartsen

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
E. Borst-Eilers