

Vergaderjaar 2021–2022

31 104

Beleidsdoorlichting Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Nr. 12

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 11 februari 2022

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de brief van 26 januari 2022 inzake de reactie op beleidsdoorlichting LNV-begrotingsartikel 12 «Natuur en biodiversiteit» 2015–2019 (Kamerstuk 31 104, nr. 11).

De Minister voor Natuur en Stikstof heeft deze vragen beantwoord bij brief van 9 februari 2022. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Kuiken

Adjunct-griffier van de commissie,
Goorden

1

Kunt u een overzicht geven van de natuurbeleidsplannen per jaar voor de beleidsdoorlichting?

Antwoord

Voor de beleidsdoorlichting is gebruik gemaakt van de beschikbare evaluaties van de beleidsplannen. Ik verwijs u hiervoor verder naar de beleidsdoorlichting, met name de paragrafen 4.1 en 4.2 en de literatuurlijst in het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis.

2

Hoe waarborgt u dat evaluaties in de toekomst van een hogere kwaliteit zullen zijn, daar deze beleidsdoorlichting geen helder beeld geeft van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid?

Antwoord

In de begeleidende brief (Kamerstuk 31 104, nr. 11) bij de beleidsdoorlichting is gemeld, dat binnen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de evaluatie-expertise is versterkt en dat er vanuit deze expertise ondersteuning plaatsvindt voor wat betreft het opstellen van voldoende meetbare doelen, indicatoren en streefwaarden. Naast de versterking van de kwaliteit van evaluaties op individuele dossiers werkt het Ministerie van LNV sinds de invoering van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) ook op themaniveau aan het programmeren van voldoende én kwalitatief goed evaluatieonderzoek om daarmee periodiek via adequate (synthese)rapportages verantwoording af te kunnen leggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

3

Hoe kan de beleidsdoorlichting meer worden toegespitst op het functioneren van (een deel van) een ecosysteem?

Antwoord

Een beleidsdoorlichting is een synthese-onderzoek van al uitgevoerde evaluaties, waaronder evaluaties van de verschillende beleidsinstrumenten. Een beleidsdoorlichting heeft als doel om inzichtelijk te maken in hoeverre het beleid dat onder een begrotingsartikel valt doeltreffend en doelmatig is geweest. De beleidsdoorlichting richt zich niet op het functioneren van specifieke ecosystemen. Het functioneren van afzonderlijke beleidsinstrumenten wordt geëvalueerd in de afzonderlijke beleidsevaluaties, die als bronnen dienen voor de beleidsdoorlichting. Binnen een evaluatie van een afzonderlijk beleidsinstrument kan (indien relevant) onderzoek gedaan worden naar de effecten van dat beleidsinstrument op een specifiek ecosysteem.

4

Hoe is de komst van nieuwe soorten onderdeel van een goede staat van instandhouding, zoals omschreven in de Vogel- en Habitatrichtlijn?

Antwoord

Voor elk habitattype en elke soort die in een lidstaat voorkomt, moet landelijk de gunstige staat van instandhouding bereikt worden. Een lidstaat is ook verantwoordelijk voor nieuwe soorten die zich vestigen en moet ook voor die soorten naar een gunstige staat van instandhouding toewerken.

5

Hoe gaat u de doelmatigheid en doeltreffendheid van natuurbeleid in de toekomst waarborgen?

Antwoord

Gedurende de voorbereiding van de reeds afgeronde beleidsdoorlichting is er door medewerkers van het Ministerie van LNV een beleidstheorie van het gehele natuurbeleid opgesteld. Deze beleidstheorie is door de onderzoekers gevalideerd en gebruikt in de beleidsdoorlichting. Het is nu zaak om deze beleidstheorie te vernieuwen en in lijn te brengen met de instrumenten die in de komende jaren zullen worden uitgevoerd en te koppelen aan de doelen van het nieuwe kabinet. Uw Kamer zal jaarlijks via de SEA worden geïnformeerd hoe er toegewerkt wordt naar de volgende periodieke rapportage die zich richt op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid. Dit is de nieuwe vorm van het inmiddels afgeschafte instrument beleidsdoorlichting. Per centrale doelstelling van het natuurbeleid wordt hier evaluatieonderzoek geprogrammeerd dat inzichten oplevert over de instrumenten die hiervoor worden ingezet. Zie ook het antwoord op vraag 2.

6

Bent u van plan om naar systeemevaluatie over te stappen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Er zijn geen plannen om over te stappen naar een systeemevaluatie. Sinds de begroting 2021 wordt er gewerkt vanuit de SEA. Vanuit deze aanpak wordt er meer thematisch geëvalueerd en wordt het natuurbeleid ook meer in samenhang benaderd. Een goede evaluatie (gebaseerd op «durf te meten») geeft een beeld hoe een beleidsinstrument binnen de beleidscontext functioneert en biedt lessen die opgevolgd kunnen worden.

7

Geeft deze beleidsdoorlichting reden om anders naar het natuurbeleid te gaan kijken?

Ja.

De hoofdboodschap van zowel de beleidsdoorlichting als het oordeel van de onafhankelijke deskundige is voor mij de vaststelling dat de kwaliteit van beleidsevaluaties aanmerkelijk kan verbeteren en dat daarbij de samenhang tussen de diverse relevante beleidsterreinen beter in beeld moet worden gebracht.

8

Zou de meetbaarheid (doeltreffendheid) van beleid niet bij elke maatregel op voorhand moeten worden vastgesteld?

Antwoord

Het is een «best practice» om bij de opzet van nieuwe beleidsinstrumenten een beleidstheorie, beleidshypotheses en een monitoringschema op te zetten om gedurende de looptijd van het instrument goed in kaart te kunnen brengen in hoeverre de maatregel doeltreffend is. Het Ministerie van LNV probeert waar mogelijk om voor elk nieuw instrument een beleidstheorie, beleidshypotheses en een monitoringsschema op te stellen. Soms is dit door tijdsdruk niet haalbaar of weegt de hiervoor benodigde inzet niet op tegen de omvang van een beleidsmaatregel.

9

Zou het bij de monitoring van soorten nuttig kunnen zijn om de impact van de toename van de ene soort op de afname van de andere aan te geven als daar een verband tussen zit, bijvoorbeeld bij predatoren?

Antwoord

Als er een verband bestaat of vermoed wordt tussen de trends van verschillende soorten kan het inderdaad nuttig zijn om deze soorten te monitoren. Zo is het belangrijk voor het beheer van de weidevogels om zicht te hebben op de aantallen en de predatiedruk door vossen. Ook de monitoring van invasieve soorten is nuttig, omdat die een negatief effect kunnen hebben op de trends van inheemse soorten.

10

Kunt u uiteenzetten wat de gevolgen zijn van de decentralisatie van het natuurbeleid voor de effectiviteit van het natuurbeleid en voor uw mogelijkheden om te sturen op de effectiviteit van dat beleid?

Antwoord

Een beleidsdoorlichting is een synthese-onderzoek van al uitgevoerde evaluaties, waaronder evaluaties van de verschillende begrotingsinstrumenten en de twee lerende evaluaties van het Natuurpact¹ die zijn uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Daarnaast wordt een analyse gedaan van eventuele witte vlekken binnen het betreffende begrotingsartikel.

Een onderzoek naar het effect van de decentralisatie van verantwoordelijkheden naar de provincies op de effectiviteit van het beleid valt buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting. Het Rijk kan op basis van de bevoegdheidsverdeling niet sturen op de effectiviteit van het naar provincies gedecentraliseerde natuurbeleid.

11

Kunt u de verantwoordelijkheden en effectiviteit van de centrale en decentrale overheden in een visualisatie weergeven?

Antwoord

Nee, ik kan de verantwoordelijkheden en de effectiviteit van de centrale en decentrale overheden niet in een visualisatie weergeven. Ik vind dat de verantwoordelijkheidsverdeling, met name in de relatie Rijk-provincies, in het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis (met name de paragrafen 2.1. en 2.2.) goed is omschreven.

Over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het naar provincies gedelegeerde natuurbeleid en de besteding van de daarmee gemoeide middelen leggen gedeputeerde staten verantwoording af aan provinciale staten. Over de voortgang van de met de provincies overeengekomen afspraken in het kader van het Natuurpact (2013) rapporteren Rijk en provincies gezamenlijk via de jaarlijkse Voortgangsrapportage Natuur. De zevende, meest recente voortgangsrapportage is in november 2021 aan uw Kamer aangeboden (Kamerstuk 33 576, nr. 253).

12

Kunt u toelichten waarom de beleidsdoorlichting pas in november 2021 is verschenen, terwijl deze zich richt op de periode 2015–2019? Ziet u mogelijkheden om beleidsdoorlichtingen sneller af te ronden, zodat daar eerder lering uit kan worden getrokken?

Antwoord

Een beleidsdoorlichting vraagt een zorgvuldige voorbereiding en uitvoering. Een aantal onderliggende beleidsevaluaties worden pas in het jaar na de periode afgerond. In het voortraject wordt er een startnotitie opgesteld, aanbesteed aan meerdere partijen en licht een onderzoeksbureau het begrotingsartikel door. Vervolgens beoordeelt de onafhankelijke deskundige het rapport van de onderzoekers en wordt een beleidsre-

¹ <https://www.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/publicaties>

actie op het onderzoeksrapport opgesteld. Iedere stap duurt minimaal enkele maanden.

Terugkijkend op deze doorlichting had de meeste tijdswinst in 2014–2015 geboekt kunnen worden. Er zijn toen geen beleidstheorie en beleidshypothesen vastgesteld waarin de aannames van het beleid zijn geëxpliciteerd. In 2020 is dit alsnog gedaan en is een reconstructie gemaakt van de situatie in 2015.

Zie verder het antwoord op vraag 2.

13

Kunt u de beleidsdoorlichting dit jaar (2022) voor de behandeling van de Najaarsnota uitbreiden voor de jaren 2020 en 2021? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Nee.

De jaren 2020 en 2021 worden meegenomen in de eerstvolgende periodieke rapportage (voorheen beleidsdoorlichting) over het thema natuur, visserij en gebiedsgericht werken. Deze planning is terug te vinden in de SEA.

14

In hoeverre ziet u mogelijkheden om in de toekomst samen met de provincies te komen tot een integrale doorlichting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid?

Antwoord

Samen met de provincies is recentelijk aan het PBL gevraagd om een plan van aanpak uit te werken voor het onderzoek voor de derde (lerende) evaluatie van het Natuurpact. Daarbij is aan het PBL meegegeven dat de beleidsmatige context sinds de tweede evaluatie sterk is veranderd en dat een bredere evaluatie dan voorheen gewenst is. Boven op de afspraken in het Natuurpact is en wordt aanvullend beleid ontwikkeld, zoals het Programma Natuur, het programma stikstofreductie en natuurverbetering, de landelijke bossenstrategie en het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Daarnaast vergt een integrale doorlichting van het natuurbeleid ook aandacht voor andere aspecten zoals soortenbeleid. Bij deze ambitie om uiteindelijk te komen tot één integrale evaluatie past nog wel de kanttekening dat de wens tot bundeling een groeimodel zal zijn omdat de verschillende onderdelen in verschillende fasen verkeren.

15

Kunt u aangeven hoeveel geld er naar natuur is gegaan vanuit de provincies voor 2020 en 2021 en hoeveel geld vanuit de rijksoverheid? Welke resultaten zijn in 2020 en 2021 behaald?

Antwoord

In aansluiting op de informatie die beschikbaar is gesteld bij de aankondiging van de beleidsdoorlichting natuur (Kamerstuk 31 104, nr. 8, bijlage 1) zijn de programma-uitgaven de LNV-begroting voor natuur over 2020 toegevoegd in onderstaande tabel. De realisatie over 2021 wordt kenbaar gemaakt bij het departementaal jaarverslag LNV 2021.

Door de decentralisatie van de natuurtaak naar provincies heb ik geen inzicht in de uitgaven voor natuur door provincies. Hierover legt iedere provincie verantwoording af aan provinciale staten.

Voor de resultaten tot en met 2020 verwijs ik naar de Zevende Voortgangsrapportage Natuur over 2020 (Kamerstuk 33 576, nr. 253). De resultaten tot en met 2021 maak ik kenbaar in de volgende Voortgangsrapportage Natuur, die in het najaar van 2022 verschijnt.

Programma-uitgaven begroting Ministerie van LNV						
Begrotingsonderdeel	2015 (1)	2016 (2)	2017 (3)	2018 (4)	2019 (5)	2020 (7)
Subsidies	74.892	39.787	8.225	2.952	36.211	126.867
Leningen	28.747	28.001	26.731	26.259	25.297	24.116
Opdrachten	28.803	34.170	17.483	25.091	32.457	196.648
Bijdragen aan medeoverheden	12.069	32.553	1.459	381	983	373
Bijdragen aan agentschappen	80.044	57.000	34.140	28.018	25.597	29.687
Bijdragen aan ZBO's /RWT's	30.476	29.508	26.688	26.967	27.814	28.510
Bijdragen aan (inter)nationale organisaties	551	1.040	1.103	1.175	1.357	1.847
Storting begrotingsreserve					500.000 (6)	131.361
Totale uitgaven	255.582	222.059	115.829	110.843	649.716	539.409

(1) Departementaal jaarverslag Economische Zaken 2015.
(2) Departementaal jaarverslag Economische Zaken 2016.
(3) Departementaal jaarverslag Economische Zaken 2017.
(4) Departementaal jaarverslag Economische zaken en Klimaat en Ministerie van Landbouw, natuur en voedselkwaliteit 2018.
(5) Departementaal jaarverslag Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2019.
(6) In 2019 is een tijdelijke begrotingsreserve ingesteld van € 500 mln voor mogelijke bron- en natuurherstelmaatregelen om reductie van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden te realiseren. Departementaal jaarverslag LNV (Kamerstuk 35 470 XIV, nr. 1, p. 39).
(7) Departementaal jaarverslag LNV 2020.
(8) Er is € 131,4 gestort in de begrotingsreserve stikstof. Het gaat om middelen ten behoeve van de stikstofmaatregelen die door vertraging niet in 2020 tot uitputting zijn gekomen, maar zo wel ten behoeve van het stikstofbeleid beschikbaar blijven.
Departementaal jaarverslag LNV 2020 (Kamerstuk 35 830 XIV, nr 1, p 51)

16

Kunt u een overzicht geven van de meetbare doelen, indicatoren en streefwaarden, graag uitgesplitst voor centraal en provinciaal niveau? Welke indicatoren et cetera worden momenteel ingezet om beleid te monitoren en te evalueren, welke worden toegepast voor decentrale overheden en welke zijn nog in ontwikkeling?

Antwoord

Voor een algemeen overzicht van meetdoelen, indicatoren en streefwaarden verwijs ik u graag naar het onderwerp «Natuur» van het Compendium voor de leefomgeving (CLO)². Voor zover beschikbaar is in het CLO ook informatie opgenomen op provinciaal niveau. Veel van de monitoring van planten en dieren die nodig is in het kader van (inter)nationale natuuraafspraken, vindt plaats in het kader van het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM). Het Centraal Bureau voor de Statistiek stelt jaarlijks een kwaliteitsrapport op over de meetprogramma's van het NEM³. Daarin wordt onder meer een overzicht gegeven van alle meetdoelen en daaraan gekoppelde meetprogramma's. Ten slotte wil ik u wijzen op de zevende Voortgangsrapportage Natuur over 2020 (Kamerstuk 33 576, nr. 253), waarin op verzoek van de Tweede Kamer een beknopte natuurrapportage is opgenomen. Hierin worden door Rijk en provincies acht indicatoren gepresenteerd waarmee de natuurkwaliteit van Nederland wordt beschreven (zie hoofdstuk 3 van deze rapportage).

17

Hoe beoogt u de sectoroverstijgende veranderingen te realiseren die volgens de onafhankelijke deskundige nodig zijn voor de transformatie van een niet-duurzame naar een duurzame samenleving? Op welke termijn verwacht u de Kamer nader te kunnen informeren over uw beleidsvoornemens?

Antwoord

Met de inzet gericht op het natuurinclusiever maken van de samenleving beoog ik de veranderingen te realiseren die volgens de onafhankelijke deskundige nodig zijn. In dat kader werk ik onder andere aan de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw, groen in de stad en natuurinclusief bouwen, vergroening van de financiële sector, vergroening van het bedrijfsleven en aan de systematiek van Natuurlijk Kapitaalrekeningen,

² <https://www.clo.nl/onderwerpen>

³ <http://www.netwerkecologischemonitoring.nl/http-www-netwerkecologischemonitoring-nl-wp-content-uploads-2021-04-meetprogrammasfloraenfauna2020-pdf>

een instrument ter ondersteuning van de beslissingen van bedrijven en overheden. Op al deze terreinen werk ik samen met collega's in het kabinet. Omdat de benodigde veranderingen in verschillende maatschappelijke domeinen transities vergen, zijn theorieën over transitie management voor mij een belangrijk hulpmiddel bij de afwegingen over de inzet van instrumentarium op al deze onderwerpen. Overkoepelend werk ik met onder meer de provincies en natuurorganisaties aan de totstandkoming van de Agenda Natuurinclusief. Over de voornemens en voortgang van al deze onderwerpen wordt de Kamer regelmatig geïnformeerd, zowel door mij als door mijn collega's in het kabinet.

18

Kunt u toelichten welke initiatieven binnen uw ministerie zijn ontplooid en nog ontplooid zullen worden om de kwaliteit van evaluaties te verbeteren? Hoe waarborgt u dat u zich in de toekomst kunt baseren op evaluaties van voldoende kwaliteit om tot een onderbouwd oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van gevoerd beleid te komen?

Antwoord

Zie de antwoorden op de vragen 2 en 5. Aanvullend op wat er bij deze vragen genoemd is, zijn de volgende activiteiten reeds ondernomen: organisatie van een jaarlijks evaluatieklasje, publicatie van een interne evaluatiegids en het systematisch opzetten van een beleidstheorie.

19

Is in de beleidsdoorlichting gebruikgemaakt van data uit het Netwerk Ecologische Monitoring en de Nationale Databank Flora en Fauna? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Een beleidsdoorlichting is een synthese-onderzoek van al uitgevoerde evaluaties, waaronder evaluaties van de verschillende begrotingsinstrumenten en de twee lerende evaluaties van het Natuurpact⁴ die zijn uitgevoerd door het PBL. In deze «onderliggende» evaluaties worden data uit het Netwerk Ecologische Monitoring en de Nationale Databank Flora en Fauna veelvuldig benut voor het beoordelen van de ontwikkeling van de natuur in Nederland. Alle beschikbare data worden daarbij gebruikt.

20

Welke mogelijkheid ziet u om de doelmatigheid van de subsidie voor Staatsbosbeheer te evalueren in de toekomst?

Antwoord

De doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer wordt, conform de bepalingen in de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer, vierjaarlijks geëvalueerd. De volgende evaluatie vindt in 2022 plaats. Daarin wordt ook een benchmark opgenomen met andere terreinbeheerders, voor zover dat mogelijk is. Dit draagt bij aan inzicht in de doelmatigheid van de subsidie.

21

Wat waren de effecten van de doorgevoerde bezuinigingen op het natuurbeleid op de effectiviteit van het natuurbeleid?

Antwoord

Een beleidsdoorlichting is een synthese-onderzoek van al uitgevoerde evaluaties, waaronder evaluaties van de verschillende begrotingsinstru-

⁴ <https://www.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/publicaties>

menten en de twee lerende evaluaties van het Natuurpact⁵ die zijn uitgevoerd door het PBL. Daarnaast wordt een analyse gedaan van eventuele witte vlekken binnen het betreffende begrotingsartikel. Een onderzoek naar het effect van de bezuinigingen valt buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting.

22

Hoe waarborgt u dat het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid leidt tot een bredere en duurzamere benutting van de natuur?

Antwoord

Deze vraag refereert aan de in het kader van de beleidsdoorlichting opgestelde beleidshypothese (Kamerstuk 31 104, nr. 8). In die beleidshypothese is geen sprake van inzet van beleidsinstrumenten waarmee een duurzamere benutting van natuur wordt gerealiseerd. De beleidsinstrumenten zijn gericht op vergroting van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. De aanname (hypothese) is vervolgens dat die grotere betrokkenheid leidt tot andere keuzes en ander gedrag bij de maatschappelijke actoren, waarbij meer rekening wordt gehouden met de effecten van die keuzes en dat gedrag op de natuur.

Die aanname is gebaseerd op het psychologische gegeven dat men zuinig is op iets waarbij men zich meer betrokken voelt. In het geval van natuur: als een bedrijf zich realiseert hoe afhankelijk het in zijn productie is van natuur, dan zal het zich meer inspannen om zorgvuldiger en duurzamer met de natuur om te gaan. En als een inwoner van een stad graag een nabijgelegen natuurgebied in trekt in haar vrije tijd, dan zal deze zich meer bekommeren om de instandhouding van dat natuurgebied.

23

Hoe worden nieuwe soorten gemonitord, aangezien de indicatoren zoals genoemd immers vooral gericht zijn op wat er in het verleden was?

Antwoord

Nieuwe soorten worden in het algemeen door de betreffende soortenorganisaties gesignaleerd en gevolgd via de bestaande meetprogramma's. Als het nieuwe soorten zijn van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) volgt daaruit de verplichting om deze soorten te monitoren. Dat kan door deze soorten toe te voegen aan het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM). Conform de motie van het lid Van der Plas c.s. (BBB) (Kamerstuk 35 788, nr. 156) gaan we in overleg met Wageningen Environmental Research (WenR, coördinator van het NEM) en de soortenorganisaties hoe, waar en voor welke soorten dit mogelijk en wenselijk is. Zodoende blijft de monitoring actueel en kunnen de rapportages daar later gebruik maken. Nieuwe soorten kunnen een verrijking zijn van de natuur, zoals met de VHR-soorten, maar ze kunnen ook een bedreiging vormen voor de inheemse soorten, zoals met de invasieve exoten vaak het geval is. Deze invasieve soorten worden daarom ook gemonitord in het kader van het NEM.

24

Hoe gaat u de genoemde incidentsturing voorkomen?

Antwoord

In de vraag wordt gerefereerd aan het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis waarin staat op p. 39: *«In de meeste interviews wordt aangegeven dat LNV in 2015–2019 sterk zoekende was naar de invulling van de nieuwe rol als systeemverantwoordelijke en de wijze van samenwerking met de provincies. Genoemd wordt dat de decentralisatie*

⁵ <https://www.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/publicaties>

in combinatie met vrijblijvendheid heeft bijgedragen aan incidentsturing en een minder efficiënte realisatie van natuurbeleid.»

De onderzoekers hebben deze opvattingen gerapporteerd, maar zij hebben geen onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de decentralisatie, aangezien dat buiten hun opdracht lag. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 10.

Ik kan zonder onderzoek niet beoordelen of de decentralisatie effectief was, maar voor de gebiedsgerichte opgaven uit het coalitieakkoord acht ik de in het natuurbeleid opgebouwde samenwerking met de provincies essentieel.

25

Is het ontwikkelen van nieuwe natuur enkel een kwantitatieve doelstelling?

Antwoord

Nee, het ontwikkelen van nieuwe natuur is niet enkel een kwantitatieve doelstelling, maar gaat nadrukkelijk ook over de natuurkwaliteit. Naast de verwerving van hectares in het kader van het Natuurnetwerk Nederland is ook de inrichting en het beheer van deze nieuwe natuurgebieden van essentieel belang. Ook in reeds bestaande natuurgebieden is aandacht voor de kwaliteit door herstelmaatregelen en ander beheer.

26

Overweegt u om het aandeel beschermde gebieden in Nederland terug te brengen, conform de internationale doelstelling van het VN-Biodiversiteitsverdrag, om zo meer te kunnen focussen op de kwalitatieve doelstellingen?

Antwoord

Er bestaat geen overweging om het aandeel beschermde gebieden in Nederland terug te brengen. Het is ook niet de inzet van het VN-Biodiversiteitsverdrag om het aandeel beschermde gebieden terug te brengen. Op dit moment vinden er onderhandelingen plaats over het Global Biodiversity Framework voor de periode tot 2030. Voorgesteld is om in 2030 wereldwijd 30% van het grondgebied op land en 30% op water te beschermen. Dat is overigens ook de doelstelling voor de EU, conform de EU-Biodiversiteitstrategie.

27

Deelt u de mening van Arcadis dat het huidige landbouwbeleid gericht is op het stimuleren van voedselproductie? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot de huidige inzet op sanering?

Antwoord

In de vraag wordt verwezen naar pagina 44 van het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis.

Het naoorlogse Nederlandse landbouwbeleid is volgens het briefadvies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) «Europees Landbouwbeleid: inzetten op kringlooplandbouw»⁶ zeer succesvol geweest in het (verder) ontwikkelen van een concurrerende, exportgeoriënteerde landbouw en een ruim en betaalbaar voedselpakket. Vanaf de jaren zeventig zijn echter langzaam maar zeker ook de schaduwzijden zichtbaar geworden van de steeds efficiëntere productie vooral door het hogere productievolume. Deze schaduwzijden manifesteerden zich vooral in op het gebied van biodiversiteit, milieu, klimaat en volksgezondheid. De Nederlandse overheid heeft daarop de afgelopen decennia gereageerd

⁶ Advies «Europees landbouwbeleid: inzetten op kringlooplandbouw» | Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (rli.nl)

met onder andere mestwetgeving en strengere regels voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, maar dat heeft nog onvoldoende tot de gewenste verduurzaming geleid. In de vorige kabinetsperiode is een begin gemaakt met de omslag naar kringlooplandbouw, maar duidelijk is dat er voor het nieuwe kabinet de opgave ligt om hierin nog forse vervolgstappen te zetten. De aanpak op het gebied van stikstof, biodiversiteit, waterkwaliteit en klimaatverandering krijgt daarom een impuls. Ook in het nieuwe nationaal strategisch plan van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid is deze omslag zichtbaar en ontstaat er grotere samenhang met de natuurdoelen.

28

Wat is de invloed van meer bezoekers in natuurgebieden op de staat van instandhouding van deze gebieden?

Antwoord

Verstoring als gevolg van meer bezoekers is een drukfactor die vooral invloed heeft op de staat van instandhouding van specifieke soorten. Veel op de grond broedende vogels bijvoorbeeld zijn gevoelig voor verstoring door mensen en hun loslopende honden, maar ook andere vormen van menselijk handelen kunnen verstoring werken. Dit is voornamelijk het geval wanneer deze verstoring niet routinematig is, en dieren hun gedrag (broeden, foerageren, jagen) hierop niet kunnen aanpassen. Natuurbeheerders proberen zoveel mogelijk de bezoeken aan hun gebieden te faciliteren zonder dat dit substantiële negatieve gevolgen heeft voor de natuur. Daarvoor maken ze in drukke gebieden, of in gebieden waar meer rust gewenst is, onder meer gebruik van zonering. Hiermee worden bezoekersstromen gestuurd naar gebieden waar dit weinig kwaad kan. Ook kan het voorkomen dat gebieden (gedeeltelijk en/of tijdelijk) afgesloten worden voor publiek. Het sturen van bezoekersstromen is echter slechts ten dele beïnvloedbaar. De grotere bezoekersaantallen in de natuur tijdens de verschillende lockdowns in de afgelopen twee jaar hebben op diverse plekken geleid tot negatieve gevolgen voor de natuur. Dat kan variëren van bezoekers die de drukte proberen te mijden door van de paden te gaan, veel meer afval dat achtergelaten wordt in de gebieden tot illegale feesten in de natuur.

29

Welke lessen zijn te leren uit het feit dat realisatie van nieuwe natuur via de Natuurschoonwet (NSW) voor de overheid lagere kosten met zich meebrengt dan via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL)?

Antwoord

De Natuurschoonwet (NSW) heeft als doelstelling om het onversnipperd eigendom van landgoederen te behouden. Landgoedeigenaren die in aanmerking willen komen voor de fiscale faciliteiten dienen in het kader van de Natuurschoonwet aan een aantal eisen te voldoen. Deze eisen zijn vastgelegd in het Rangschikkingsbesluit⁷. In tegenstelling tot het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) wordt er vanuit de Natuurschoonwet geen bijdrage voor beheer en onderhoud en aanleg van natuur verstrekt. De berekening die SEO Economisch Onderzoek en Arcadis in de beleidsdoorlichting maakt om het verschil in kosten voor de aanleg van nieuwe natuur bij de NSW te duiden is ontleend aan de evaluatie van de NSW (Kamerstuk 33 576, nr. 90, bijlage, pagina 59). Hieruit komt naar voren dat de maatschappelijke kosten van de NSW € 30 miljoen per jaar bedragen. De kostenberekening voor de realisatie van natuur (circa € 200 per hectare per jaar) betreft de fiscale derving en de uitvoeringskosten. Dit

⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004914/2021-01-01>

betekent dat er niet direct lessen zijn te leren uit de vergelijking tussen NSW en SNL.

30

Kunt u uitleggen waarom intensivering van de landbouw verantwoordelijk gehouden wordt voor vermindering van biodiversiteit in agrarisch gebied, terwijl de landbouw juist minder intensief is geworden en dit al decennia gaande is (denk bijvoorbeeld aan minder mest, minder bestrijdingsmiddelen, vanggewassen, kalenderlandbouw maar ook elk jaar fors minder hectares landbouwgrond)?

Antwoord

Het klopt dat de afgelopen decennia de emissies vanuit de landbouw op een aantal belangrijke thema's sterk zijn verminderd en er ook op andere manieren resultaten zijn geboekt op het gebied van verduurzaming van de landbouw. Echter, we zijn van ver gekomen en hebben ook nog een flinke weg te gaan. Ik verwijs naar de beantwoording van vraag 27 en in aanvulling hierop een citaat uit de «Balans van de Leefomgeving 2020»⁸ op pagina 40. «Sinds de naoorlogse periode ligt de focus in de agrarische sector op kostenverlaging en productieverhoging door inzet van kennis en technologie. Samen met de hoge grondprijzen en hoge lonen heeft dit tot schaalvergroting en intensivering van de sector geleid, met een grote afhankelijkheid van externe inputs (kunstmest, veevoer). Dit heeft negatieve gevolgen voor het milieu, het landschap en de natuur in Nederland. Om die negatieve effecten te verminderen, is er een complex van nationale en Europese regels op het gebied van milieu en natuur. Maar de beoogde verbetering van de milieukwaliteit en biodiversiteit in Nederland stagneert. De stikstof- en fosfaatbelasting van veel natuurgebieden en watersystemen is nog te hoog voor duurzaam ecologisch herstel, en de agrobiodiversiteit, die de landbouwproductie zou kunnen ondersteunen, neemt af. Zowel nationale als internationale doelstellingen voor natuur en biodiversiteit zijn buiten bereik.» Er zijn daarom forse aanvullende stappen noodzakelijk. De opgaven, zoals hierboven beschreven, vragen de komende periode een grote inzet van de landbouw. Tegelijk is een krachtige, innovatieve, landbouwsector, sterk genoeg om een forse transitie door te maken, voorwaarde voor het kunnen realiseren van de opgaven. Daarom is nodig dat het perspectief voor de landbouw voldoende aandacht krijgt en dat agrarische ondernemers in staat worden gesteld toekomstbestendige keuzen voor hun bedrijf te maken. We bezien wat nodig is vanuit het Rijk of wat bijdraagt aan perspectief voor agrarische ondernemers. Ik ben voornemens u daarover een startnota te sturen de komende maanden.

31

Wat is er anders aan het huidige beleid dan aan het beleid dat doorgelicht is waardoor de natuurdoelen wel dichterbij komen?

Antwoord

De beleidsdoorlichting richtte zich op de periode 2015–2019. Sindsdien hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan in het natuurbeleid. Zo zijn er in het kader van de stikstofaanpak van het vorige kabinet substantiële extra middelen beschikbaar gesteld voor natuurherstel en -ontwikkeling: € 3 miljard in de periode tot en met 2030, via het Programma Natuur van Rijk en provincies (Kamerstuk 35 334, nr. 131). Dit kabinet heeft deze lijn versterkt voortgezet. Via het stikstoffonds is € 25 miljard beschikbaar, waarvan € 2,3 miljard voor meer natuurareaal. Ook zijn de doelen voor stikstof verankerd in de wet Stikstofreductie en natuurverbetering, in het coalitieakkoord aangescherpt. Deze verbetering

⁸ <https://www.pbl.nl/publicaties/balans-van-de-leefomgeving-2020>

van de milieuoedities brengt de realisatie van de natuurdoelen dichterbij. Ook op andere domeinen binnen het natuurbeleid zijn recent nieuwe afspraken gemaakt over het realiseren van natuurdoelen. Denk hierbij aan de landelijke Bossenstrategie (Kamerstuk 33 576, nr. 202), opgesteld samen met provincies, en het Noordzee-akkoord, samen met andere overheden en maatschappelijke partijen, waaronder natuurorganisaties (Kamerstuk 33 450, nr. 68). Daarnaast wordt samen met de provincies en maatschappelijke organisaties gewerkt aan een transitie naar een natuurinclusieve samenleving (Agenda Natuurinclusief).

32

Op basis van welke inzichten, onderzoeken en indicatoren blijkt de «te groot geachte rol van de overheid» en waaruit blijkt die doorwerking in de periode 2015–2019?

Antwoord

In de vraag wordt verwezen naar pagina 5 van het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis. De onderzoekers hebben de startnotitie gebruikt die voorafgaand aan de aanbesteding is opgesteld door LNV. In het regeerakkoord Rutte I werd gedecentraliseerd vanuit de wens de rijksoverheid te verkleinen: *«Het bestuur zal worden georganiseerd vanuit de principes «Je gaat erover of niet» en «Je levert tijdig». Alleen dan kan een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid worden gevormd met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders.» (...)* Het aantal ambtenaren bij alle bestuurslagen wordt verminderd, onder meer door decentralisatie en taakverschuiving richting provincies en gemeenten waarbij de focus komt te liggen op de kerntaken van de provincies in het ruimtelijk en economisch domein en het natuurbeleid.»

Tegelijkertijd met de decentralisatie werd er ook bezuinigd op natuur onder het kabinet-Rutte I (2010–2012) vanuit de economische crisis die in 2008 begon. Vanuit deze redenering kan er gesteld worden dat dit doorwerkte in de geëvalueerde periode 2015–2019.

33

Waarop is de volgende conclusie gebaseerd: «De wijze waarop invulling werd gegeven aan de dubbeldoelstelling natuur en economie kwam in 2019 in de knel met de uitspraak van de Raad van State over het PAS (Raad van State, 2019)?» Hoe ging het met de dubbeldoelstelling voordat de Raad van State zijn uitspraak deed?

Antwoord

De conclusie over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in de beleidsdoorlichting natuur en biodiversiteit 2015–2019 is gebaseerd op de «Beleidsvaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS» (2020, bijlage bij Kamerstuk 35 334, nr. 133). Over de dubbeldoelstelling is in de beleidsvaluatie vastgesteld dat het PAS de vergunningverlening op gang heeft gebracht, maar niet doeltreffend was voor de stikstofreductie. Tevens is in de beleidsvaluatie geconcludeerd dat de herstelmaatregelen in de Natura 2000-gebieden met het PAS in gang zijn gezet, maar dat de gerealiseerde effecten vooralsnog beperkt zijn. In 2019 oordeelde de Raad van State dat het PAS ongeschikt was als basis voor toestemmingsverlening. Dit was aanleiding voor een nieuwe structurele aanpak stikstof, die is verankerd in de wet Stikstofreductie en natuurverbetering.

34

Op basis waarvan wordt geconstateerd dat de eerdere achteruitgang van biodiversiteit in natuurgebieden tot stilstand is gekomen en kan dit

worden gerelateerd aan inspanningen op het gebied van beleid en beheer?

Antwoord

Op pagina 7 van het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis staat: «*Uit rapportages blijkt dat het gemiddeld genomen niet goed gaat met de natuur in Nederland (zie met name PBL 2020a)*». In de «Balans van de leefomgeving 2020»⁹ van het Planbureau van de Leefomgeving, waarnaar wordt verwezen, wordt dit op pagina 43 en 44 verder toegelicht. In de Nederlandse natuurgebieden zijn de populaties van karakteristieke diersoorten in de laatste tien, vijftien jaar gemiddeld genomen redelijk stabiel door verwerving en inrichting van nieuwe natuur, herstelmaatregelen en verminderde milieudruk vanuit de landbouw in de jaren negentig. Gemiddeld genomen compenseren de positieve effecten van de herstelmaatregelen de negatieve effecten van de milieudruk. Het gemiddeld tot stilstand komen van de achteruitgang van de natuurkwaliteit is dus gebaseerd op de populaties van karakteristieke diersoorten in natuurgebieden. Meer informatie over de trends van fauna in natuurgebieden is te vinden te vinden op Compendium voor de Leefomgeving¹⁰. Voor de natuur buiten de natuurgebieden is echter nog steeds sprake van een achteruitgang van de natuurkwaliteit. De populaties van karakteristieke diersoorten van het agrarisch gebied zijn sinds 1990 gemiddeld met ruim 50 procent afgenomen en de populatie boerenlandvogels is met bijna vijftig procent gedaald. Ook de natuur in de stedelijke gebieden kent een neerwaartse trend.

35

Is het mogelijk dat de kwaliteit niet verder achteruitgaat omdat in veel gebieden de bodem bereikt is en de kwaliteit niet zo heel veel verder achteruit kan gaan?

Antwoord

Zoals in het antwoord op vraag 34 wordt vermeld, geldt het tot stilstand komen van de afname van biodiversiteit slechts de *gemiddelde* situatie in natuurgebieden. Achter dat gemiddelde gaat een sterk gedifferentieerde werkelijkheid schuil: sommige soorten gaan vooruit (bijvoorbeeld door aanleg van nieuwe moerassen), andere achteruit (bijvoorbeeld door verdroging en verzuring van bestaande natuurgebieden). De belangrijkste reden van de gemiddelde stabilisatie is dus dat tegenover verslechteringen ook ongeveer evenveel verbeteringen staan. De in de vraag verwoorde hypothese kan lokaal inderdaad kloppen, maar is dus niet de belangrijkste reden op nationaal niveau.

36

Is er onderzoek gedaan naar de natuureffecten van de 750 hectare aangelegde compensatie? Zo ja, wat waren de uitkomsten hiervan? Wat is huidige staat en is het voldoende om de effecten van de Tweede Maasvlakte tegen te gaan? Wie controleert dit? En als dat buiten de scope van de beleidsdoorlichting valt, waarom is dit niet meegenomen?

Antwoord

De betreffende 750 hectare heeft betrekking op het tweede deelproject van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam: natuur- en recreatiegebieden in Midden-IJsselmonde en ten noorden van Rotterdam. Voor dit deelproject is de provincie Zuid-Holland verantwoordelijk. Het doel van dit deelproject is een impuls geven aan de verbetering van de leefomgeving. Dit betreft dus geen wettelijk vereiste compensatie. Daarvoor is namelijk

⁹ <https://www.pbl.nl/publicaties/balans-van-de-leefomgeving-2020>

¹⁰ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1586-trend-fauna-open-natuurgebieden>

het eerste deelproject bedoeld: de uitvoering van de natuurcompensatie die noodzakelijk is vanwege Natura 2000 (in samenhang met de aanleg van Maasvlakte 2). Er is dus ook geen onderzoek gedaan naar de natuureffecten van die 750 hectare in relatie tot de effecten van de Tweede Maasvlakte, want dat was niet het doel van de aanleg.

De provincie is verantwoordelijk voor dit project en evalueert eigenstandig. De beleidsdoorlichting betreft alleen de beleidsinstrumenten van LNV.

37

Welke evaluaties zijn gebruikt om de lasten van provincies in kaart te brengen? Hoe wordt beoordeeld of deze evaluaties relevant zijn? Zijn de provinciale natuurrapportages ook gebruikt? Kunnen er op provinciaal niveau wel uitspraken gedaan worden over de effectiviteit van het beleid?

Antwoord

De genoemde elementen vallen buiten de reikwijdte van de beleidsdoorlichting. De beleidsdoorlichting gaat over de begroting van LNV. Voor de gedecentraliseerde taken en de uitgaven zijn de provincies eigenstandig verantwoordelijk.

38

Hoe heeft u invloed op de «doeltreffendheid en de doelmatigheid van het provinciale beleid»? Hoe is dit beoordeeld?

Antwoord

De beleidsdoorlichting richt zich op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het rijksbeleid. Provincies zijn eigenstandig verantwoordelijk voor de kwaliteit van het beleid dat zij uitvoeren en dienen dit zelf periodiek te evalueren. Hierover leggen gedeputeerde staten verantwoording af aan provinciale staten.

39

Kunt u aangeven wat bedoeld wordt met de volgende zin: «LNV heeft als systeemverantwoordelijke de opdracht te werken aan natuurherstel zodat de natuur weer kan floreren, daarbij de economische ontwikkeling van Nederland in acht nemend?» Staat hier dat de natuur moet floreren binnen de kaders van de economische ontwikkeling? Zo nee, op basis van welk afwegingskader wordt er gekozen voor natuur en voor economie?

Antwoord

Nee, er staat hier niet dat de natuur moet floreren binnen de kaders van de economische ontwikkeling.

De bedoeling van de tekst is om de aannames waarop het beleid is gestoeld in de periode 2015–2019 te expliciteren. Dit gebeurt in een beleidshypothese. Deze is opgesteld door LNV (Kamerstuk 31 104, nr. 8) voorafgaand aan de start van de beleidsdoorlichting door SEO Economisch Onderzoek en Arcadis.

Het citaat in de vraag is een onderdeel van de beleidshypothese. Er staat: *«Een sterke en veerkrachtige natuur draagt bij aan houdbaar maatschappelijk welzijn. De achteruitgang van biodiversiteit wordt veroorzaakt door verschillende drukfactoren, waaronder vooral ook economische bedrijvigheid. Het Ministerie van LNV heeft als systeemverantwoordelijke voor het natuurbeleid de opdracht te werken aan natuurherstel zodat de natuur weer kan floreren, daarbij de economische ontwikkeling van Nederland in acht nemend. Het Ministerie van LNV ondersteunt zodanig dat zowel de natuur als de economische sectoren die van de natuur afhankelijk zijn elkaar versterken.»*

De beleidshypothese in deze beleidsdoorlichting is een reconstructie gebaseerd op onder andere de Rijksnatuurvisie uit 2014 en de doelstel-

lingen uit de begrotingen in die periode. Zo luidt de algemene doelstelling in de begroting 2017: «EZ streeft naar een sterke en veerkrachtige natuur, verweven met de economie en optimaal bijdragend aan duurzaam maatschappelijk welzijn.» Er was in die periode een streven om de natuur en de economie elkaar te laten versterken.

De vraag over het afwegingskader tussen natuur en economie is niet onderzocht. Een beleidsdoorlichting is een synthese-onderzoek van al uitgevoerde evaluaties. Deze vraag is niet onderzocht in een van die evaluaties.

40

Kunt u aangeven op basis van welke indicatoren gesproken wordt over een positief effect op natuur? Hanteert u inzake biodiversiteit een kader voor begrippen zoals «positief»?

Antwoord

In de zevende Voortgangsrapportage Natuur over 2020 (Kamerstuk 33 576, nr. 253), is op verzoek van de Tweede Kamer een beknopte natuurrapportage opgenomen. Hierin worden door Rijk en provincies acht indicatoren gepresenteerd waarmee de natuurkwaliteit van Nederland wordt beschreven (zie hoofdstuk 3 van deze rapportage). Aan de hand van deze indicatoren is getracht zichtbaar te maken in hoeverre er sprake is van positieve of negatieve effecten op de natuur.

41

Kunt u aangeven hoe ontwikkelingen als klimaatverandering, mobiliteit en ruimtelijke ordening van invloed zijn geweest op het spanningsveld tussen natuurbescherming en economische ontwikkelingen?

Antwoord

In zijn algemeenheid geldt dat er in het dichtbevolkte, dichtbebouwde en verstedelijkte Nederland een aanzienlijke spanning zit tussen de belangen van natuur(bescherming) enerzijds en economische ontwikkelingen anderzijds. Zo heeft de groei in mobiliteit en infrastructuur bijgedragen aan economische groei en welvaart, maar ook in verregaande versnippering van leefgebied voor planten en dieren en voor uitstoot van schadelijke stoffen voor mens en natuur.

Klimaatverandering kan zorgen voor een fikse afname van de inheemse biodiversiteit, zoals blijkt uit onder andere de «Tussenrapportage Natuurverkenning 2050 van het Planbureau voor de Leefomgeving»¹¹.

42

Welke rol speelt het nemen van hoofdverantwoordelijkheid in het beleid om verdergaande maatschappelijke betrokkenheid te stimuleren, aangezien verdergaande maatschappelijke betrokkenheid een speerpunt is van het natuur- en biodiversiteitsbeleid en de overheid gezien wordt als hoofdverantwoordelijke (Boer & Langers, 2017)? Hoe wordt dit vormgegeven in het beleid?

Antwoord

Volgens de verantwoordelijkheidsverdeling die Rijk en provincies hebben afgesproken in het Natuurpact heeft het Rijk een systeemverantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid wordt op het gebied van vergroting van de maatschappelijke betrokkenheid als volgt ingevuld.

Het Rijk heeft, mede gestoeld op het IPBES¹²-rapport uit 2019 (Kamerstuk 26 407, nr. 130), gesignaleerd dat voor ombuiging van de voortdurende

¹¹ Referentiescenario's Natuur | PBL Planbureau voor de Leefomgeving

¹² Intergovernmental Science-Policy Panel on Biodiversity and Ecosystem Services: VN-panel voor biodiversiteit.

trend van biodiversiteitsverlies het klassieke natuurbeleid, gericht op natuurgebieden en soorten, weliswaar nodig, maar niet voldoende is. IPBES roept op tot «transformative change»: een fundamentele verandering in de manier waarop we ons tot de natuur verhouden. Dat vraagt om verankering van het belang en de waarde van natuur in alle maatschappelijke domeinen: in landgebruik en het productie- en consumptiegedrag van bedrijven, overheden en consumenten. Die verankering moet leiden tot natuurinclusief denken en handelen in de hele samenleving, door burgers, bedrijven en overheden. Het Ministerie van LNV is daarom de samenwerking aangegaan met andere departementen, provincies, maatschappelijke organisaties en sectoren om samen te bekijken hoe verschillende sectoren en de maatschappij als geheel natuurinclusiever kunnen worden. Zie ook het antwoord op vraag 17.

43

Hoe verhouden de genoemde inspanningen op het gebied van voorlichting, educatie en promotie en het betrekken van maatschappelijke organisaties zich tot de totale inzet van het natuurbeleid? Hoeveel geld gaat er naar het betrekken van maatschappelijke organisaties?

Antwoord

Aan voorlichting, educatie en promotie van natuur via de Nationale Parken wordt in 2022 naar verwachting € 1 miljoen uitgegeven. Aan de eerste fase van de campagne «Maak grijs groener» van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel is in 2020/2021 een subsidie verleend van € 200.000,-. Ook de tweede fase van deze campagne ondersteun ik met een subsidie van € 200.000,-.

Het betrekken van maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van het natuurbeleid en -beheer gebeurt door overleg met die organisaties. Voor specifieke taken als het leveren van informatie voor de beleidsvorming worden betaalde opdrachten gegeven. Ook kunnen subsidies worden verleend aan maatschappelijke organisaties wanneer zij projecten uitvoeren die helpen bij de realisatie van beleidsdoelen. Er wordt geen afzonderlijk overzicht bijgehouden van de hoeveelheid geld die op deze manier aan maatschappelijke organisaties wordt uitgekeerd.

44

Als het inzicht in ontwikkelingen van natuur en biodiversiteit zo goed is, waarom kunnen er dan zo weinig uitspraken gedaan worden over effectiviteit?

Antwoord

Voor een goede beleidsevaluatie is het nodig dat er een keten van causale effecten in kaart wordt gebracht waarin de ingezette middelen worden gekoppeld aan de impact die het instrument heeft op het beleidsveld. Doordat de stand van de natuur door veel externe factoren wordt beïnvloed, is het lastig om een causale relatie tussen het natuurbeleid en de stand van de natuur «1 op 1» te leggen.

45

Wat wordt precies bedoeld met de stelling dat «over de doelmatigheid van beleid bijna niets bekend is», gelet op het feit dat over de doelmatigheid van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) onder andere is gepubliceerd in Nature door Klein et al. en ook over de doelmatigheid van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) veel is gepubliceerd? Is er een literatuurlijst of een methode waar deze stelling op gebaseerd is?

Antwoord

Een beleidsdoorlichting is een synthese onderzoek van alle evaluaties van beleidsinstrumenten die in de betreffende periode gedaan zijn. Doordat er in de beleidsevaluaties nagenoeg geen conclusies zijn getrokken over de doelmatigheid op het niveau van beleidsinstrumenten was het voor de onderzoekers ook niet mogelijk om dit wel op het «bovenliggende» niveau van een doorlichting te doen. Daarnaast verwijs ik u naar de literatuurlijst in het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis (p. 61).

46

Hoe kan het dat die evaluaties neutraal of positief oordelen als de doelen nog (lang) niet gehaald worden, zoals ook blijkt uit de evaluaties?

Antwoord

De effectladder van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis geeft een score op basis van de kwaliteit van de evaluatie en niet over de kwaliteit van de uitvoering van het beleid zelf.

In die zin kan een evaluatie hoog scoren omdat het middels een geavanceerde methode laat zien dat de doelen nog niet gehaald zijn. Een evaluatie kan dus positief beoordeeld worden terwijl de doelen nog niet zijn behaald.

47

Worden de evaluaties in verband gebracht met de artikel 17-rapportages die Nederland verzorgt in het kader van de Vogel- en Habitatrictlijn? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat is de conclusie?

Antwoord

De artikel 17-rapportage heeft betrekking op de zesjaarlijkse rapportage over de soorten en habitattypen van de Habitatrictlijn. Enkele van de evaluaties in tabel 4.1 op pagina 24 van het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis hebben hiermee een inhoudelijk verband. Zo werd in de «Lerende evaluatie van het Natuurpact 2017»¹³ een relatie gelegd met de voorgenomen natuurmaatregelen in het kader van de uitvoering van het Natuurpact en de als gevolg daarvan te verwachten milieuocondities die (mede)bepalend zijn voor de staat van instandhouding van de soorten van de Habitatrictlijn. Een van de conclusies in de evaluatie was dat op basis van het voorgenomen beleid een doelbereik van circa 65% kon worden afgeleid voor de soorten van de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn gezamenlijk.

48

Hoe kan het dat beleid dat over het algemeen als doeltreffend beschouwd wordt niet tot een gunstige staat van instandhouding van onze biodiversiteit leidt?

Antwoord

Zie het antwoord op vraag 44.

49

Is er een analyse gemaakt van de effecten van Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN)? Zo ja, wat waren de uitkomsten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

In 2018 is er een analyse uitgevoerd door de Commissie «Ontwikkeling OBN» onder leiding van de heer Chris Kalden (bijlage bij Kamerstuk 33 576, nr. 143).

¹³ <https://www.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/publicaties>

Het advies was driedelig: geef het OBN-kennisnetwerk in de komende jaren vanwege de bewezen kwaliteit een extra impuls; verbeter de «governance en interne werking van het netwerk en versterk de externe verankering en zichtbaarheid en daarmee de externe werking van het Kennisnetwerk OBN.

Op basis van het advies is de governance van het netwerk herzien, een communicatieplan opgesteld en een communicatieadviseur aangesteld. De extra impuls heeft onder andere geresulteerd in het «Ecologisch assessment van de landschappen van Nederland»¹⁴.

50

Kunnen de scores op de effectladder nu al gerelateerd worden aan beschikbare data over verspreiding en trends van soorten en publicaties over die verspreiding en trends? Zo ja, waarom is dit niet gebeurd en kan dit alsnog worden uitgevoerd?

Antwoord

De effectladder van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis geeft een score op basis van de kwaliteit van de evaluatie. De effectladder beoordeelt niet de kwaliteit van de uitvoering van het beleid zelf en heeft geen relatie met de verspreiding en trends van soorten. Een evaluatie kan hoog scoren omdat het middels een geavanceerde methode laat zien dat de doelen nog niet gehaald zijn.

Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 46.

51

Kunt u aangeven welke en hoeveel fitness checks en publicaties zijn gebruikt en waar deze van afkomstig zijn?

Antwoord

In het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis is op pagina 61 een literatuurlijst opgenomen.

52

Kunt u ten aanzien van de kwaliteit, waarvan gesteld wordt dat die gemiddeld tot stilstand is gekomen, uiteenzetten hoe dit gemiddelde is berekend, op basis van welke soorten, habitattypen en natuurgebieden? Kunt u alsnog uiteenzetten wat de kwaliteit van de natuur in natuurgebieden is, graag per Natura 2000-gebied?

Antwoord

Op pagina 7 van het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis staat: «Uit rapportages blijkt dat het gemiddeld genomen niet goed gaat met de natuur in Nederland (zie met name PBL 2020a)». In de «Balans van de leefomgeving 2020»¹⁵ van het PBL, waar naar wordt verwezen, wordt dit op pagina 43 en 44 verder toegelicht. In de Nederlandse natuurgebieden zijn de populaties van karakteristieke diersoorten in de laatste tien, vijftien jaar gemiddeld genomen redelijk stabiel door verwerving en inrichting van nieuwe natuur, herstelmaatregelen en verminderde milieudruk vanuit de landbouw in de jaren negentig. Gemiddeld genomen compenseren de positieve effecten van de herstelmaatregelen de negatieve effecten van de milieudruk. Het gemiddeld tot stilstand komen van de achteruitgang van de natuurkwaliteit is dus gebaseerd op de populaties van karakteristieke diersoorten in natuurgebieden. Meer informatie over de trends van fauna in natuurgebieden is te vinden te

¹⁴ https://www.natuurkennis.nl/Uploaded_files/Publicaties/obn238-ea-hoofdrapport-27-11-2020-def.339d5f.pdf

¹⁵ <https://www.pbl.nl/publicaties/balans-van-de-leefomgeving-2020>

vinden op het Compendium voor de Leefomgeving¹⁶. Voor de natuur buiten de natuurgebieden is echter nog steeds sprake van een achteruitgang van de natuurkwaliteit. De populaties van karakteristieke diersoorten van het agrarisch gebied zijn sinds 1990 gemiddeld met ruim 50 procent afgenomen en de populatie boerenlandvogels is met bijna vijftig procent gedaald. Ook de natuur in de stedelijke gebieden kent een neerwaartse trend.

De natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden wordt voor elk gebied beschreven in de Natura 2000-beheerplannen waarvoor de provincies (met uitzondering van defensie-terreinen en rijkswateren) het bevoegd gezag zijn. In de Wet Stikstofreductie en natuurverbetering is voorzien in een periodiek rapportage over de ontwikkeling van de natuurkwaliteit in stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Daarnaast wordt in het kader van het Programma Natuur samen met provincies ook gewerkt aan de verbetering van natuurkwaliteit in andere, niet-stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en de monitoring en de rapportages daarvan.

53

Welke indicatoren en data die gemeten worden in het kader van de structurele monitoring van de Nederlandse natuur door onder meer het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn gebruikt voor de beleidsdoellichting? Welke indicatoren en data zijn niet gebruikt? Indien er geen gebruik wordt gemaakt van de structureel gemeten data en indicatoren, waarom zijn deze niet gebruikt bij de beoordeling van de effectiviteit en het (bij)sturen van het natuurbeleid?

Antwoord

Zie het antwoord op vraag 19.

54

Deelt u het inzicht dat «de decentralisatie in combinatie met vrijblijvendheid heeft bijgedragen aan incidentsturing en een minder efficiënte realisatie van natuurbeleid»? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

In de vraag wordt gerefereerd aan het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis waarin staat op p. 39: «*In de meeste interviews wordt aangegeven dat LNV in 2015–2019 sterk zoekende was naar de invulling van de nieuwe rol als systeemverantwoordelijke en de wijze van samenwerking met de provincies. Genoemd wordt dat de decentralisatie in combinatie met vrijblijvendheid heeft bijgedragen aan incidentsturing en een minder efficiënte realisatie van natuurbeleid.*»

De onderzoekers hebben deze opvattingen gerapporteerd, maar zij hebben geen onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de decentralisatie, aangezien dat buiten hun opdracht lag. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 10.

Ik kan zonder onderzoek niet beoordelen of de decentralisatie effectief was, maar voor de gebiedsgerichte opgaven uit het coalitieakkoord acht ik de in het natuurbeleid opgebouwde samenwerking met de provincies essentieel.

55

Is er bij deze evaluatie naast interviews ook gekeken naar de beschikbare data over de kwaliteit van Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk Nederland (NNN)? Zo ja, betrof dit data over nationale kwaliteit of provinciale? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

¹⁶ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1586-trend-fauna-open-natuurgebieden>

Zie het antwoord op vraag 19.

56

Hoe zijn de kwantitatieve landelijke doelstellingen over bijvoorbeeld populaties van zeevogels et cetera verdeeld over de provincies? Wat zijn de uitkomsten van de effectiviteit van de inspanningen van provincies voor het behalen van kwantitatieve landelijke doelstellingen?

Antwoord

In het kader het project «Naar een hoger doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijnen» is door de WUR onderzocht voor welke soorten en habitattypen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen extra inspanningen nodig zijn na 2027 om de beoogde gunstige staat van instandhouding te bereiken. De resultaten van deze analyse zijn samengevat in een rapport en in 2020 aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 33 576, nr.189). In bijlage 3 van het rapport wordt per provincie een overzicht gegeven van de soorten en habitattypen waarvoor na 2027 nog een restopgave te verwachten is.

57

Op basis van welke data en rapporten wordt gesteld dat er minder resultaat is bij droge ecosystemen? Welke rol hebben de huidige milieucondities voor het uitblijven van resultaat?

Antwoord

De genoemde conclusie is gebaseerd op de PBL-publicatie «Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020»¹⁷. Daarin staat op pagina 24: «*In natte ecosystemen zoals natte heide, voedselrijk moeras en vochtig natuurlijk bos is de trend van het aantal kenmerkende vogels, planten en vlinders significant positiever dan op vergelijkbare plekken waar geen herstelmaatregelen zijn getroffen. Dit positieve effect lijkt vooral toe te schrijven aan vernattingsmaatregelen zoals het dempen van watergangen, het aanleggen van bufferzones of het kappen van bossen. Dit komt doordat deze maatregelen op grote schaal tegelijkertijd meerdere condities verbeteren. Ze pakken zowel problemen aan die zijn ontstaan door een tekort aan vocht als door een overbelasting met stikstof. Bij droge ecosystemen als droge bossen, droge natuurlijke graslanden en droge duinen is er in het Natuurnetwerk geen significant positief effect van de getroffen herstelmaatregelen van voor 2011, zoals plaggen en het maken van stuifkuilen voor vlinders en vogels en planten. Als we specifiek kijken is er voor droge heide wel een positief significant effect voor alleen planten. Het effect van herstelmaatregelen van voor 2011 bij de droge ecosystemen is klaarblijkelijk te klein en verspreid voor een significant positief effect in het Natuurnetwerk voor alle bekeken soortgroepen. In enkele gebieden in het Natuurnetwerk leiden herstelmaatregelen wel tot positieve effecten in droge duinen (bijvoorbeeld door het herstellen van zandverstuivingen) en kalkgraslanden (bijvoorbeeld door plaggen van landbouwgrond).*» Zie voor de onderbouwing hiervan het achtergrondrapport «Bijdrage van herstelmaatregelen aan verbeteren biodiversiteit in het Natuurnetwerk» (Van der Hoek e.a., 2020).

Het mindere resultaat bij droge ecosystemen op landelijk niveau ligt volgens de onderzoekers aan het feit dat de herstelmaatregelen (tot 2011) nog niet op grote schaal zijn uitgevoerd. Daar kan aan worden toegevoegd dat onder andere uit het rapport «Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse» (Bobbink, 2021) blijkt dat de effectiviteit van herstelmaatregelen, die gericht zijn op het tegengaan van verslechtering als gevolg van stikstofdepositie, in droge ecosystemen vaak minder groot is dan in natte ecosystemen.

¹⁷ <https://www.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/publicaties>

58

Kunt u bevestigen dat achteruitgang van soorten en habitattypen niet een doelstelling maar een verplichting is?

Antwoord

In het geval van soorten en habitattypen die onderdeel uitmaken van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn is het een verplichting om de achteruitgang te stoppen en vervolgens een gunstige staat van instandhouding te bereiken. Voor de biodiversiteit als geheel heeft Nederland zich verplicht tot het behoud daarvan door het Verdrag inzake Biologische Diversiteit (1992) te ondertekenen.

59

Kunt u aangeven wat het Natuurpact mist, aangezien er nog een opgave voor de Vogel en Habitatrichtlijn-doelstelling resteert nadat de afspraken uit het Natuurpact gerealiseerd zijn?

Antwoord

In de «Tussenrapportage Natuurverkenning 2050»¹⁸, ook genoemd in het antwoord op vraag 41, geeft het PBL weer dat – in het scenario «business as usual» – het VHR-doelbereik bij een goede uitvoering van alle Natuurpact-afspraken ongeveer 65% kan bedragen. Het gat dat daarna nog bestaat kan volgens het PBL gedicht worden door met name vergroting van het leefgebied en het verbeteren van milieu en ruimtelijke condities (scenario hoger doelbereik). Het PBL werkt daarnaast nog aan een derde scenario dat zich richt op de synergie met andere maatschappelijke opgaven en natuurinclusiviteit.

Door onder andere de extra impuls in natuurherstel en -ontwikkeling in het kader van de stikstofaanpak, de landelijke Bossenstrategie en de ambitie van een transitie naar een natuurinclusieve samenleving (Agenda Natuurinclusief) werkt het kabinet met provincies en andere partijen aan aanvullend beleid dat verder gaat dan het uitvoeren van de afspraken in het Natuurpact.

60

Kunt u bevestigen dat maar liefst de helft van de beschermde soorten en habitats voor een duurzame instandhouding afhankelijk is van gebieden die niet door een Natura 2000-gebied begrensd zijn, zoals gesteld in Bouwma et al 2009 (Realisatie landelijke doelen Vogel- en Habitatrichtlijn. Een onderzoek naar de noodzaak voor aanvullende beleidsmaatregelen ter realisatie van de landelijke doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, Alterra-rapport 1835)?

Antwoord

Het klopt dat niet alle voorkomens van alle soorten en habitattypen worden aangewezen onder Natura 2000. Voor de habitattypen van bijlage I en soorten van bijlage II van de Habitatrichtlijn en voor de vogels waarvoor gebieden moeten worden aangewezen volgens artikel 4 van de Vogelrichtlijn zijn de Natura 2000-gebieden het belangrijkste én het enige wettelijk verplichte middel om tot een landelijk gunstige staat van instandhouding te komen. Dat wil niet zeggen dat alle voorkomens begrensd hoeven te worden door Natura 2000. Onder Natura 2000 worden de belangrijkste gebieden per habitatype en soort beschermd. Tezamen vormen die de basis voor het borgen van het landelijk duurzaam voorkomen van soorten en habitattypen.

61

¹⁸ <https://www.pbl.nl/publicaties/referentiescenarios-natuur>

Wat zijn de hoofdredenen dat de effectiviteit van gebiedsbescherming in Nederland onvoldoende is?

Antwoord

Op pagina 39 van het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis worden de hoofdredenen genoemd voor de situatie waarin gebiedsbescherming nog onvoldoende effectief blijkt: de milieu en ruimtelijke condities van de beschermde gebieden zijn nog onvoldoende. Deze redenen zijn zowel binnen als buiten beschermde gebieden van toepassing, hoewel die condities binnen de beschermde gebieden wel effectiever kunnen worden bereikt dan erbuiten.

62

Is er een analyse gemaakt van de effecten van het SNL-beheer? Zo ja, wat waren de uitkomsten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ik verwijs hiervoor naar de reactie van de Minister van LNV op vragen van het lid Van der Plas (Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 21, 23 november 2021) tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen over de besteding en verantwoording van beheersubsidies voor natuur door de terreinbeheerdersorganisaties.

63

Wordt de 250 miljoen voor natuurherstel gebaseerd op een studie of verkenning? Zo ja, op welke? Zo nee, waarop dan wel?

Antwoord

De € 250 miljoen die in 2020 door het vorige kabinet voor natuurherstel is gereserveerd is niet op een studie gebaseerd, maar was de eerste opmaat voor de structurele aanpak Stikstof, zodat op korte termijn maatregelen genomen konden worden. Een latere studie van het PBL «Quick scan intensivering natuurmaatregelen»¹⁹ laat zien dat er meer middelen nodig zijn. Hierop is de financiële onderbouwing van het Programma Natuur gebaseerd. Overigens valt het beschikbaar komen van de € 250 miljoen buiten de onderzochte periode van deze beleidsdoorlichting.

Vraag 64

Welke referentie wordt gebruikt bij de bezuinigingen en intensiveringen van beleid?

Antwoord

In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) is bepaald dat in een beleidsdoorlichting een ministerie beleidsalternatieven presenteert om 20% minder of meer middelen in te zetten. De grondslag van deze bezuinigings- en intensiveringsvariant is gebaseerd op het totaal aan middelen dat aan het in de beleidsdoorlichting te evalueren natuurbeleid heeft bijgedragen.

Het uitgangspunt van de grondslag is het totaal geraamde budget op beleidsartikel 12 voor 2020 (stand Ontwerpbegroting 2021). Het totaal van € 511 miljoen op beleidsartikel 12 is vervolgens verminderd met incidentele uitgaven die niet hebben bijgedragen aan het natuurbeleid in de periode 2015–2019. Het gaat hier bijvoorbeeld om gereserveerde middelen uit de begrotingsreserve stikstof of gelden die bestemd zijn voor de Regio Deals en voor het Interbestuurlijk Programma «Naar een vitaal platteland». Ook zijn de ontvangsten op artikel 12 niet meegerekend, aangezien de beleidsmatige relevantie van deze inkomsten beperkt is. Na aftrek van de incidentele uitgaven en ontvangsten resteert een bedrag van

¹⁹ Quick scan intensivering natuurmaatregelen | PBL Planbureau voor de Leefomgeving

€ 131,2 miljoen dat als grondslag is vastgesteld voor de bezuinigings- en intensiveringsvariant.

65

Wat houdt de bredere kwaliteitsslag in het stedelijk gebied in? Wat betekent dat voor biodiversiteit? Zijn hiervoor concrete indicatoren?

Antwoord

Dit is een omschrijving op pagina 53 van het onderzoekers SEO Economisch Onderzoek en Arcadis. Vermoedelijk bedoelen de onderzoekers met een bredere kwaliteitsslag dat de kwaliteit van de leefomgeving in stedelijk gebied op meerdere terreinen vooruit gaat. Vergroeningsmaatregelen dragen niet alleen bij aan biodiversiteitsherstel, maar worden bijvoorbeeld gecombineerd met klimaatadaptatie en interventies die zowel de mentale als fysieke gezondheid van bewoners bevorderen. Er zijn op dit moment geen indicatoren voor biodiversiteit in de gebouwde omgeving geformuleerd door het Ministerie van LNV. Met de ontwikkeling van basiskwaliteit natuur wordt hieraan gewerkt. Daarnaast werk ik samen met de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Infrastructuur en Waterstaat, en Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan doelen en indicatoren voor de gebouwde omgeving, zowel voor klimaatadaptatie als voor biodiversiteit.

66

Aan welke (veelal wettelijk verplichte) natuurinclusieve bouweisen refereert u? Welke maatregelen zijn verplicht en welke wilt u stimuleren?

Antwoord

Op dit moment is natuurinclusief bouwen niet wettelijk verplicht. De afweging over de vertaling van nationaal beleid naar bindende regels vindt plaats in het kader van het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. Het uitgangspunt van dat stelsel is subsidiariteit: in principe worden taken en bevoegdheden door gemeenten uitgeoefend, alleen als er een goede reden voor is zullen het Rijk (of de provincie) hun bevoegdheden toepassen. De Minister van BZK verkent in samenwerking met mij en in nauw overleg met de koepels of landelijke regelgeving nodig is en zo ja, op welke wijze een dergelijke mogelijkheid kan worden gecreëerd, met ruimte voor maatwerk.

67

Op basis van welke aannames lijkt de theorie plausibel? Wat betekent «lijkt»?

Antwoord

In de vraag wordt verwezen naar pagina 55 van het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis. De onderzoekers hebben gedurende hun onderzoek de conclusie getrokken dat de door LNV opgestelde reconstructie van de beleidshypothese plausibel «lijkt» te zijn. Doordat het een reconstructie is van het verleden kan er niet gesproken van 100% waarschijnlijkheid als het gaat om de plausibiliteit.

68

Door welke economische ontwikkelingen wordt de afname buiten de natuurgebieden veroorzaakt? Geldt dat dan alleen voor buiten de natuurgebieden?

Antwoord

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 41. De afname van biodiversiteit is het sterkst buiten de natuurgebieden, maar ook binnen natuurgebieden treden negatieve effecten als gevolg van economische ontwikkelingen op.

Denk hierbij aan verdroging en de stikstofdepositie op beschermde natuurgebieden, vanuit bijvoorbeeld landbouw en mobiliteit.

69

Op basis van welk onderzoek wordt gebaseerd dat natuur een groot draagvlak heeft bij burgers?

Antwoord

Op pagina 21 van het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis geven de onderzoekers een bronvermelding hiervoor. De onderzoekers baseren deze uitspraak op onderzoeken van het PBL en de WUR (2020)²⁰ en van Boer & Langers (2017)²¹.

70

Als onbekend is hoeveel bedrijven natuurinclusief worden, valt er dan iets te zeggen over de bijdrage aan biodiversiteit?

Antwoord

Meerdere initiatieven vanuit de maatschappij en overheid zijn erop gericht dat bedrijven en financiële instellingen hun positieve impact op de biodiversiteit vergroten en de negatieve impact afbouwen. De impact van deze beweging op de biodiversiteit is onbekend. Ten eerste heeft dat ermee te maken dat de impact op verschillende vlakken (product, keten of bedrijf) plaatsvindt. Ten tweede zijn de bijdragen per product of bedrijf specifiek en worden deze niet altijd volgens een algemeen erkende standaard bepaald. Vandaar dat de bijdragen niet optelbaar zijn, ook niet op sectorniveau. Ten derde zijn bedrijven niet verplicht om over hun biodiversiteitsimpact te rapporteren.

Wel groeit de interesse vanuit het bedrijfsleven en de financiële sector om hun impact op en afhankelijkheid van de biodiversiteit en natuurlijk kapitaal inzichtelijk te maken. Ook wordt steeds meer gezocht naar standaardisering van meet- en rapportagemethodes. Dit gebeurt onder andere door vier gremia: de Taskforce on Nature-related Financial Disclosures, het Partnership for Biodiversity Accounting Financials, de werkgroep biodiversiteit onder het Platform voor Duurzame Financiering (onder voorzitterschap van De Nederlandsche Bank) en de Biodiversiteitsmonitors Melkveehouderij en Akkerbouw.

Verder wijs ik op het voorstel van de Europese Commissie om de Richtlijn duurzaamheidsrapportage (CSRD) te herzien. Hierin wordt voorgesteld om alle grote rechtspersonen, alle grote kredietinstellingen en verzekeringsmaatschappijen en alle beursvennootschappen (met uitzondering van micro-beursvennootschappen) te brengen onder een rapportageverplichting voor duurzaamheid, waar biodiversiteit onderdeel van uitmaakt. Ik ben blij met deze ontwikkelingen omdat daarmee biodiversiteit verder wordt verankerd in de afwegingen van bedrijven en financiële instellingen.

71

Op basis van welke argumenten «lijkt» de achteruitgang gemiddeld tot stilstand gekomen? Is er nog een trend vast te stellen van achteruitgang of afvlakking? Hoe is het gemiddelde berekend?

Antwoord

Zie het antwoord op vraag 52.

72

²⁰ Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur in beleid en praktijk | PBL Planbureau voor de Leefomgeving

²¹ <https://edepot.wur.nl/428780>

Op basis van welk onderzoek met welke indicatoren en resultaten «lijkt» het ANLb doeltreffender en doelmatiger te zijn?

Antwoord

De tussenevaluatie van de stelselvernieuwing Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer geeft onder andere antwoord op de vraag of de verwachtingen die er waren bij de invoering van het nieuwe stelsel in 2016 op het vlak van uitvoerbaarheid, doelgerichtheid en ecologische effectiviteit zijn waargemaakt. Deze evaluatie is op 31 maart 2021 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstuk 33 576, nr. 226). De evaluatie concludeert dat het stelsel agrarisch natuur- en landschapsbeheer «staat» en zich ontwikkelt als goed instrument voor de agrarische collectieven en provincies om biodiversiteit en waterkwaliteit in landelijk gebied te verbeteren. Om de ecologische effectiviteit te kunnen meten is de periode na de invoering van het stelsel in 2016 nog te kort. Het voorbehoud wat betreft het «doeltreffender en doelmatiger» van dit stelsel refereert hieraan. Met de provincies is afgesproken dat dit in 2023 zal worden geëvalueerd.

De indicatoren voor de tussenevaluatie zijn voorafgaand aan de evaluatie in een evaluatiekader benoemd. Voor het bepalen van de effectiviteit is in de tussenevaluatie getoetst op de potentiële bijdrage van de stelselvernieuwing aan de Vogel- en Habitatsoorten die relevant zijn voor het boerenland en de bijdrage aan een goede chemische en ecologische toestand van de aangewezen wateren binnen de Kaderrichtlijn Water (KRW). De effectiviteit van het nieuwe stelsel is getoetst aan de indicatoren: «mate van samenwerking op gebiedsniveau», «eigenaarschap bij de deelnemers» en «verminderen uitvoeringskosten».

73

Hoeveel geld en subsidies zijn er vanaf 1975 tot nu aan weidevogelbeleid besteed? Kunt u dit uitsplitsen voor de periodes: 1975 tot 2001, 2001 tot 2016 en 2016 tot nu? Kunt u per periode aangeven welke maatregelen zijn genomen en/of waar deze genomen zijn, en wat de effectiviteit van de maatregelen is geweest?

Antwoord

Voor de periode 1975 tot 2001 is het geld voor het weidevogelbeleid versnipperd over diverse regelingen waardoor een eenduidig overzicht van de bestede middelen ontbreekt. Vanaf 2000 komt met het Programma Beheer de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer in werking en is meer inzicht te bieden in de bedragen die jaarlijks worden besteed aan boerenlandvogels. Over de periode 2001–2016 zijn onderstaande middelen besteed aan activiteiten met een weidevogelstelling. Vanaf 2017 is jaarlijks € 30 miljoen voor weidevogelbeheer en € 7 miljoen voor akkervogelbeheer beschikbaar.

De maatregelen zijn gericht op het stimuleren van zwaar beheer in agrarisch gebied met o.a. greppel plas-dras en kruidenrijk grasland en investeringen in predatiebeheer. Daarnaast zijn maatregelen gericht op het inrichten van weidevogelkerngebieden van voldoende omvang. In het vernieuwde stelsel ANLb maakt ook waterbeheer onderdeel van de maatregelen.

In 2013 concludeert de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur dat de effectiviteit en invulling van het agrarisch natuurbeheer tekortschiet. In reactie op deze kritiek is het stelsel vernieuwd en sinds 2016 in werking met een centrale rol in de uitvoering voor 40 agrarische collectieven. In de tussenevaluatie van het nieuwe stelsel ANLb is de effectiviteit van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer getoetst. Hieruit komt naar voren dat het stelsel agrarisch natuur- en landschapsbeheer «staat» en zich ontwikkelt als goed instrument voor de agrarische collectieven en

provincies om biodiversiteit en waterkwaliteit in landelijk gebied te verbeteren. In 2023 zal in een aanvullende evaluatie de ecologische effectiviteit worden onderzocht.

Jaar	Bedrag in mln. €
2001	4,2
2002	6,9
2003	8,8
2004	9,3
2005	20,0
2006	20,1
2007	21,2
2008	20,9
2009	20,8
2010	21,5
2011	21,5
2012	21,2
2013	21,0
2014	21,2
2015	21,3
2016	20,3

74

Op basis van welke data en indicatoren blijkt dat de eigenstandige verantwoordelijkheid van provincies zorgt voor een versterking en duurzame benutting van de landnatuur?

Antwoord

In de vraag wordt verwezen naar een onderdeel van de beleidshypothese die door LNV is opgesteld voorafgaande aan de start van het onderzoek door SEO Economisch Onderzoek en Arcadis. (Kamerstuk 31 104, nr. 8). Deze deelhypothese luidt: *«De eigenstandige verantwoordelijkheid van provincies zorgt voor een versterking en duurzame benutting van de landnatuur, een betere aansluiting op andere beleidsvelden en vergroot de betrokkenheid van burgers en bedrijven.»*. Deze aannames zijn gebaseerd op de Rijksnatuurvisie uit 2014 die uitgaat van een grotere participatie van burgers en bedrijven bij de versterking van de natuur. Door meer decentraal te werken zouden provincies beter op regionaal niveau private initiatieven kunnen stimuleren. De deelhypothesen zijn achteraf gereconstrueerd. Aan de voorkant van het beleid zijn er dus geen indicatoren gedefinieerd en zijn er geen data verzameld.

75

Op basis van welke studies wordt geconstateerd dat het door provincies gevoerde beleid een belangrijke rol gespeeld heeft bij het tot stilstand brengen van de achteruitgang van natuurgebieden? Is hierbij gebruikgemaakt van het rapport van Bastmeijer en Van Kreveld (Decentraal natuurbeleid onder de Wet natuurbescherming, 2020)?

Antwoord

In de vraag wordt verwezen naar pagina 69 van het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis: *«Hoewel dit niet expliciet is onderzocht in deze beleidsdoorlichting, lijkt het door provincies gevoerde beleid een belangrijke rol te hebben gespeeld bij het gemiddeld tot stilstand brengen van de achteruitgang van de natuur in natuurgebieden.»* De provincies vielen buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting. De beleidsdoorlichting gaat over de begroting van LNV. Voor de gedecentraliseerde taken en de uitgaven zijn de provincies eigenstandig verantwoordelijk.

Wel hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van de twee lerende evaluaties van het Natuurpact uit 2017 en 2020²² uitgevoerd door het PBL. In antwoorden van de Minister van LNV op vragen van uw vaste commissie voor LNV over de opzet van deze beleidsdoorlichting heeft zij geantwoord dat het rapport «Decentraal natuurbeleid onder de Wet natuurbescherming» geen beleidsevaluatie is en als zodanig niet is meegenomen. Wel is het rapport bij de opstellers van de beleidsdoorlichting onder de aandacht gebracht als mogelijke aanvullende bron (Kamerstuk 31 104, nr. 10).

76

Op basis van welke data, indicatoren en argumenten lijkt het beleid dat gevoerd is door provincies een belangrijke rol te hebben gespeeld bij het gemiddeld tot stilstand brengen van de achteruitgang van de natuur in natuurgebieden, aangezien dit niet expliciet is onderzocht in deze beleidsdoorlichting?

Antwoord

Zie het antwoord op vraag 75.

77

Op basis van welke studies en indicatoren wordt geconcludeerd dat de doeltreffendheid voor het beleid ten aanzien van de grote wateren «betrekkelijk groot was»? Is er bij die studies ook gebruikgemaakt van metingen van de biodiversiteit?

Antwoord

In de vraag wordt verwezen naar pagina 37–38 van het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis. Hierin wordt aangegeven dat de doeltreffendheid van het beleid voor de grote wateren in de periode 2015–2019 betrekkelijk groot is geweest voor de Noordzee en Waddenzee. Voor de andere grote wateren hebben de onderzoekers geen evaluaties kunnen vinden op basis waarvan ze uitspraken hebben kunnen doen over de doeltreffendheid.

De onderzoekers gebruiken drie rapporten om hun oordeel te onderbouwen.

Het eerste rapport is «Natuurbalans Noordzee»²³. Hierbij zijn indicatoren en metingen van de biodiversiteit gebruikt. Overigens is dit rapport geen «echte» balans maar een verkenning van de mogelijkheden daarvan in opdracht van het PBL.

Het tweede rapport is de evaluatie «Koorddans en bij wind – Programma naar een Rijke Waddenzee» 2015–2018 (Kamerstuk 29 684, nr. 163). Deze evalueert de werkwijze van het programma en gebruikt geen biodiversiteitsindicatoren. Overigens wordt over de stand van de natuur in de internationale Waddenzee gerapporteerd in het «Wadden Sea Quality Status Report van 2017»²⁴. Hierin worden wel indicatoren en metingen van de biodiversiteit gebruikt.

Het derde rapport is «Evaluation of the Dutch Eel Management Plan 2018: Status of the eel population in 2005–2016»²⁵. Hierbij zijn indicatoren en metingen van de biodiversiteit gebruikt.

78

Hoe levert voorlichting een belangrijke meerwaarde op voor natuurinclusief bouwen?

²² <https://www.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/publicaties>

²³ <https://edepot.wur.nl/474503>

²⁴ Wadden Sea Quality Status Report I (waddensea-worldheritage.org)

²⁵ <https://edepot.wur.nl/453964>

Antwoord

Deze omschrijving staat op pagina 53 van het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis. De onderzoekers stellen dat de inzet van middelen gecombineerd moet worden met voorlichting over de voordelen op de lange termijn van investeringen in de natuurlijke leefomgeving in de stad. In de brief van 20 september 2021 (Kamerstuk 33 576, nr. 250) is aangegeven dat natuurinclusief bouwen geregeld onvoldoende stevig bij betrokken actoren op de agenda staat. Duidelijke informatie (kennis, bewustzijn), regie en een visie ontbreken in veel gevallen. Er wordt te weinig of niet proactief aan gewerkt. Gevolg is dat natuur op een (te) laat moment in processen (alsnog) aan de orde gesteld wordt, waardoor inpassen moeilijker en/of kostbaarder wordt en als één van de vele gewenste maar niet verplichte duurzaamheidseisen in het gedrang komt. Voorlichting en kennisverspreiding zijn één van de oplossingsrichtingen, om natuurinclusief bouwen tot meer algemene standaard te verheffen. Daarnaast komt het regelmatig voor dat in organisaties de kennis over wat juridisch wel en niet mogelijk is, ontbreekt. Samen met de Minister van BZK werk ik aan diverse handreikingen om juridisch handelingsperspectief helder te maken voor decentrale overheden.

79

Kunt u de verschillende domeinen, zoals grote wateren en Caribisch Nederland, apart in een volgende beleidsdoorlichting meenemen? Kunt u aangeven wat de stand van de natuur is in de verschillende domeinen, zoals binnen en buiten natuurgebieden, grote wateren en Caribisch Nederland?

Antwoord

Met ingang van 1 januari 2022 is de nieuwe Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van kracht. Als gevolg hiervan is het instrument beleidsdoorlichting vervangen door een zogenaamde periodieke rapportage. Uw Kamer zal jaarlijks via de Strategische Evaluatie Agenda in de begroting worden geïnformeerd hoe er toegewerkt wordt naar de volgende periodieke rapportage die zich richt op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid. Per centrale doelstelling van het natuurbeleid wordt hier evaluatieonderzoek geprogrammeerd dat inzichten oplevert over de instrumenten die hiervoor worden ingezet. Dat geldt ook voor de inzet van instrumenten in de genoemde verschillende domeinen.

In de reactie op de beleidsdoorlichting staan op pagina 5 enkele verwijzingen naar de gevraagde informatie over de stand van de natuur in de verschillende domeinen (Kamerstuk 31 104, nr. 11).