

31 104 Beleidsdoorlichting Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Nr. 8 Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2020

Hierbij stuur ik uw Kamer een toelichting op de onderzoeksopzet van de voorgenomen beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 12 'Natuur, biodiversiteit en gebiedsgericht werken'¹ over de begrotingen van 2015-2019². Uw Kamer ontvangt deze beleidsdoorlichting eind 2021.

Het doel van de beleidsdoorlichting is te onderzoeken in hoeverre de Rijksoverheid als systeemverantwoordelijke op het gebied van natuur en biodiversiteit doelmatig en doeltreffend is geweest³. Uit de conclusies die volgen uit het onderzoek kunnen lessen worden getrokken voor het toekomstige beleid.

Inhoud en budget

De beleidsdoorlichting van artikel 12 van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is gericht op de rol van de Rijksoverheid wat betreft natuur en biodiversiteit. De doorlichting betreft ook de systeemverantwoordelijkheid (Kamerstuk 33 576, M, p.9) van het rijk voor het natuur- en biodiversiteitsbeleid en beziet dan ook de verhouding tussen rijk en provincies. De beleidsdoorlichting richt zich op de overheidsactiviteiten die zijn vastgesteld in begrotingsartikel 12 van het ministerie van LNV.

Centraal staan de direct door de minister van LNV beleidsmatig beïnvloedbare programma-uitgaven op de begroting van het ministerie van LNV (zie bijlage 1).

¹ Het te onderzoeken begrotingsartikel had verschillende benamingen, artikelnummers en was geplaatst bij EZ en LNV:
2015EZartikel 18Natuur en regio2016EZartikel 18Natuur en regio2017EZartikel 8Natuur en biodiversiteit2018EZartikel 8Natuur en biodiversiteit2019LNVartikel 12Natuur en biodiversiteit

² Zoals aangekondigd in de begroting van 2020 (Hoofdstuk XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit).

³ Gebiedsgericht werken wordt buiten de analyse gelaten omdat dit onderwerp pas na 2019 aan dit artikel is toegevoegd.

De beleidshypothese

De beleidshypothese wordt gebaseerd op de algemene doelstelling in de begroting. De doelstelling voor 2017, 2018 en 2019 is als uitgangspunt voor de beleidshypothese gekozen, omdat deze het dichtst tegen de reikwijdte van de beleidsdoorlichting ligt: "EZK/LNV streeft naar een sterke en veerkrachtige natuur, verweven met de economie en optimaal bijdragend aan duurzaam maatschappelijk welzijn."⁴

Kernhypothese

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.

Deelhypothese 1

Een grotere betrokkenheid van burgers en meer natuurinclusieve bedrijven dragen bij aan de versterking en benutting van de natuur.

Deelhypothese 2

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.

Deelhypothese 3

Vanuit de regisserende taak draagt de Rijksoverheid bij aan het versterken van de natuur in de grote wateren.

Deelhypothese 4

De Nederlandse biodiversiteit staat niet op zichzelf. Participatie in internationaal overleg draagt eraan bij om sectoren aan te sturen om verantwoordelijkheid te nemen in het behoud en versterken van biodiversiteit.

Afbakening

Er is gekozen voor afbakening wat betreft het provinciale, kennis- en regiobeleid en de fiscale regelingen.

Provinciaal natuurbeleid

⁴ In 2015 en 2016 was de algemene doelstelling: "Een concurrerende ruimtelijk-economische structuur, een veelzijdige natuur en een wederzijdse versterking van ecologie en economie."

De doorlichting betreft de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk en beziet dan ook de verhouding tussen Rijk en provincies. De afspraken tussen Rijk en provincies in het Natuurpact worden driejaarlijks geëvalueerd door het Planbureau voor de Leefomgeving⁵. Deze evaluaties worden betrokken bij de beleidsdoorlichting. De eigenstandige beleids- en uitvoerende taken van de provincies worden niet meegenomen. Voor de middelen die het Rijk bijdraagt aan de provincies voor haar natuurtaken legt iedere provincie verantwoording af aan Provinciale Staten.

Kennis- en innovatiebeleid

De inzet van kennis- en innovatiegelden is doorgelicht bij het agro begrotingsartikel 11 (Kamerstuk 31 104, nr. 4). Onderzoek is echter een belangrijk instrument voor het natuurbeleid, waardoor het wel kan worden betrokken als daar vanuit de bevindingen van het onderzoek noodzaak toe is.

Regiobeleid

Het regiobeleid was in de begroting van 2015 onderdeel van dit beleidsartikel. In de begroting van 2017 is het regiobeleid overgegaan naar een ander artikel. Omdat het geen constant onderdeel is gebleven van het beleidsartikel en het met de begroting van 2019 is overgegaan naar het ministerie van EZK wordt dit niet meegenomen in deze beleidsdoorlichting.

Fiscale regelingen

Het begrotingsartikel omvat ook zeven fiscale maatregelen. Er is geen sprake van uitgaven en vanuit de begroting van het ministerie van LNV gezien, zijn deze uitgaven extracomptabel. De al uitgevoerde evaluaties van deze fiscale regelingen worden betrokken in deze beleidsdoorlichting.

Onderzoeksvragen

Voor deze beleidsdoorlichting moet er volgens de in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)⁶ vastgestelde kaders de volgende onderzoeksvragen beantwoord worden:

De centrale vraagstelling is:

- Is het beleid van de Rijksoverheid gericht op een sterke veerkrachtige natuur doeltreffend en doelmatig geweest in de periode 2015-2019, rekening houdend met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies sinds het Onderhandelingsakkoord en het Natuurpact?
- Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze synthese als aandachtspunten voor beleid en rolinvulling van de Rijksoverheid?

De beleidshypothese is geoperationaliseerd in de onderzoeksvragen, waarbij rekening is gehouden met de onderstaande set van onderzoeksvragen en aandachtspunten uit de RPE⁷:

1. Aanleiding van het gevoerde beleid en de actualiteit hiervan;

⁵ 2017: Kamerstuk 33 576, nr. 118

2020: <https://www.pbl.nl/publicaties/lerende-evaluatie-van-het-natuurpact-2020>

⁶ <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>

⁷ De lijst van aandachtspunten is gebaseerd op de RPE en de beleidsdoorlichting van het agrobieland (Kamerstuk 31 104, nr. 6).

2. De legitimatie van de overheidsrol hierbij (ook in de verschillende rollen);
3. De aard en samenhang van de ingezette instrumenten;
4. De uitgaven van het beleid en de onderbouwing hiervan;
5. De uitkomsten van uitgevoerd effectevaluatieonderzoek vanuit een synthese;
6. De beperkingen om te komen tot een gevalideerde uitspraak over doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerd beleid. Hierbij worden ook de kwaliteit en bruikbaarheid van het beschikbare effectevaluatieonderzoek meegewogen;
7. De mate waarin het gevoerd beleid doelmatig en doeltreffend is geweest;
8. In welke mate zijn de doelen van het beleid gerealiseerd (inclusief positieve en negatieve neveneffecten) en de doelmatigheid hierbij;
9. De lessen die kunnen worden getrokken om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het natuurbeleid te verhogen. Hierbij wordt in ieder geval de gebruikswaarde van de gebruikte beleidsindicatoren uit de LNV-begrotingen beoordeeld en hoe in de nabije toekomst het natuurbeleid beter kan worden geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid.
10. Beleidsopties bij een budgetkorting van -20% en beleidsopties voor extra budget van +20%.

Verder wordt het onderzoeksbureau verzocht om te kijken naar:

- de verwevenheid met ruimtelijke belangen. Hierbij is het niet nodig om de doorlichting zo breed te maken dat het beleid van een ander artikel moet worden geëvalueerd, maar zou wel uit evaluaties van externe factoren kunnen onderzoeken wat het effect daarvan is op het hoofddoel. Daarbij is afstemming nodig met het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Ruimtelijke Ordening dat in het najaar start.
- de EU- en internationale afspraken, en hoe deze mee hebben gespeeld in de beleidsvorming in deze jaren.

Bronnen en onderzoeksmateriaal

Voor deze beleidsdoorlichting is er een inventarisatie gedaan van de relevante evaluaties, brieven aan het parlement en rapporten (zie bijlage 2). Ter aanvulling wordt aan het onderzoeksbureau gevraagd om een analyse van de witte vlekken uit te voeren.

Aanpak

Een beleidsdoorlichting is een eind- en een startpunt binnen de beleidscyclus. Het is een eindpunt omdat er gereflecteerd wordt op het voorbijgegangene beleid. Het is een startpunt omdat vanuit de opgedane reflectie lessen kunnen worden opgedaan voor de toekomst en de bijsturing van het beleid.

Terugblik

De terugblikkende functie van de beleidsdoorlichting heeft twee aspecten volgens de RPE: *“Allereerst geeft de beleidsdoorlichting een overzicht van de mate waarin het beleidsterrein op doeltreffendheid en doelmatigheid is geëvalueerd. Daarnaast bevat de beleidsdoorlichting een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het totale onderzochte beleidsterrein, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang.”*⁸

⁸ De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van het ministerie van Financiën, op basis van artikel 4.20, tweede lid, aanhef en onderdeel f, van de Comptabiliteitswet 2016.

Vanuit deze insteek wordt er verwacht dat de uitvoerder een grondige literatuurstudie doet. De terugblikkende onderdelen van de beleidsdoorlichting moeten uitgevoerd worden op basis van de al eerder uitgevoerde evaluaties en reeds beschikbare databronnen (inclusief Kamerstukken). Daarbij dient gebruik te worden gemaakt van een zogenaamde effectladder om de hardheid van gemeten effectiviteit van de onderzochte beleidsinstrumenten te duiden.⁹ Als het beleid doeltreffend is geweest dan moet de vervolgvraag of het ook doelmatig is geweest beantwoord worden. Voor de beantwoording van deze vraag is het nodig om terug te kijken naar de reeds uitgevoerde evaluaties en aan de hand van deze bronnen een conclusie te trekken of de door het ministerie van LNV ingezette middelen efficiënt zijn benut.

Vooruitkijkend

Het is belangrijk dat de bevindingen die uit de beleidsdoorlichting komen, ook leiden tot concrete lessen voor de versterking van het natuurbeleid in de toekomst. Het gaat daarbij om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid alsook de monitoring en evaluatie.

Kwaliteitsborging en onafhankelijkheid

De beleidsdoorlichting wordt aangestuurd door een vooraf benoemde opdrachtgever. De opdrachtgever zal het gezicht naar het onderzoeksbureau zijn en tevens de voorzitter van de interdepartementale begeleidingscommissie. De voorzitter van de begeleidingscommissie ziet erop toe dat de uitvoering door het onderzoeksbureau kwalitatief hoogstaand en volgens planning verloopt. Tevens is de kwaliteit intern geborgd door middel van advies over de opzet van de beleidsdoorlichting van de Beleidskwaliteit en - evaluatiecommissie van de ministeries van EZK en LNV.

De begeleidingscommissie zal in ieder geval een onafhankelijke deskundige hebben conform de RPE. Voor deze rol wordt een inhoudelijk en methodologisch expert gevraagd die geen deel heeft genomen in het natuurbeleid. De onafhankelijke deskundige wordt gevraagd om de opgeleverde stukken te beoordelen en van terugkoppeling te voorzien. Daarnaast wordt er van de deskundige verwacht dat hij/zij een oordeel opstelt van zijn/haar rol in de beleidsdoorlichting en een kwalitatief oordeel velt over het eindrapport van deze beleidsdoorlichting. Deze zal als bijlage bij het rapport aan de Kamer worden verzonden. De RPE vormt de leidraad voor de kwaliteitsborging van alle te nemen stappen in het doorlichtingsproces.

⁹ <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten

<i>Begrotingsonderdeel</i>	<i>2015¹⁰</i>	<i>2016¹¹</i>	<i>2017¹²</i>	<i>2018¹³</i>	<i>2019¹⁴</i>
Subsidies	74.892	39.787	8.225	2.952	36.211
Leningen	28.747	28.001	26.731	26.259	25.297
Opdrachten	28.803	34.170	17.483	25.091	32.457
Bijdragen aan medeoverheden	12.069	32.553	1.459	381	983
Bijdragen aan agentschappen	80.044	57.000	34.140	28.018	25.597
Bijdragen aan ZBO's /RWT's	30.476	29.508	26.688	26.967	27.814
Bijdragen aan (inter)nationale organisaties	551	1.040	1.103	1.175	1.357
Storting begrotingsreserve	0	0	0	0	500.000 ¹⁵
<i>Totale uitgaven</i>	<i>255.582</i>	<i>222.059</i>	<i>115.829</i>	<i>110.843</i>	<i>649.716</i>

Bijlage 1: Programma-uitgaven begroting ministerie van LNV

¹⁰ Departementaal jaarverslag Economische Zaken 2015

¹¹ Departementaal jaarverslag Economische Zaken 2016

¹² Departementaal jaarverslag Economische Zaken 2017

¹³ Departementaal jaarverslag Economische zaken en Klimaat en ministerie van Landbouw, natuur en voedselkwaliteit 2018

¹⁴ Departementaal jaarverslag Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2019

¹⁵ 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)

Bijlage 2: Beschikbare evaluaties en overige bronnen

Er lijken voldoende evaluaties en overige bronnen beschikbaar te zijn om over alle beleidsonderdelen een uitspraak te doen.

a. Overzicht instrumentevaluaties:

Naam	Evaluaties
Programmatisch e Aanpak Stikstof (PAS)	- Tussenevaluatie PAS 2018¹⁶ - Najaar 2020: eindevaluatie PAS en wetstraject PAS
Natura 2000	Actualisatie doelensystematiek Natura 2000 ¹⁷
Natuurpact	Lerende evaluatie Natuurpact uitgevoerd door het Planbureau van de Leefomgeving (2017 en 2020 ¹⁸).
Staatsbosbeheer	Kamerbrief en beleidsevaluatie ¹⁹ :
Agrarisch Natuurbeheer	Najaar 2020: Evaluatie collectief stelsel Agrarisch natuur en landschapsbeheer Ex durante (mid term) ²⁰
Natuurschoonwe t	Kamerbrief en evaluatie ²¹
Fiscale vrijstellingen	Kamerbrief en evaluatie van de fiscale vrijstellingen bos en natuur ²²
Programma Rijke Waddenzee	Kamerbrief en rapport beleidsevaluatie ²³
Caribisch Nederland	Kamerbrief en beleidsevaluatie ²⁴
Beheer Kroondomein	Rapport en beleidsevaluatie ²⁵
Natuurlijk Ondernemen en	Kamerbrief over programma Natuurlijk ondernemen met bijlage over vooruitkijkende evaluatie ²⁶

¹⁶ (Kamerstuk 32 670, nr. 140)

¹⁷ (Kamerstuk 33 576, nr. 189)

¹⁸ 2017: (Kamerstuk 33 576, nr. 118)

2020: <https://www.pbl.nl/publicaties/lerende-evaluatie-van-het-natuurpact-2020>

¹⁹ Kamerbrief: Kamerstuk 29 659, nr. 151

Rapport beleidsevaluatie: Bijlage bij Kamerstuk 29 659, nr. 151.

²⁰ Per 1 september wordt de evaluatie afgerond <https://www.bij12.nl/nieuws/evaluatie-agrarisch-natuur-en-landschapsbeheer-gestart/>

²¹ (Kamerstuk 33 576, nr. 90)

Rapport beleidsevaluatie: [Bijlage](#) bij Kamerstuk 33 576, nr. 90

²² (Kamerstuk 33 576, nr. 106)

Overzicht van alle vrijstellingen:

https://www.rijksbegroting.nl/2020/kamerstukken,2019/1/1/kst264817_17.html

²³ (Kamerstuk 29 684, nr. 163)

²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/25/kamerbrief-over-de-stat-van-de-natuur-van-caribisch-nederland-2017>

Rapport beleidsevaluatie:

<https://www.Rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/01/02/bijlage-rapport-staat-van-de-natuur-van-caribisch-nederland-2017>

²⁵ <https://www.Rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/22/evaluatie-beheer-natuursubsidies-kroondomein>

²⁶ Kamerbrief: (Kamerstuk 33 576, nr. 166)

Bijlage: [Kamerstuk](#) 26 407, nr. 131

Natuurlijk kapitaal	Ex-ante evaluatie Natuurlijk kapitaal ²⁷
Afbetaling Natuurnetwerk Nederland	Kamerbrief en beleidsevaluatie ²⁸
Educatie	Educatie in de Nationale Parken aan IVN ²⁹

b. Overige bronnen:

- Rapportage over de Vogel- en Habitatrichtlijn aan Brussel³⁰
- Rapportage voor het VN-Biodiversiteitsverdrag³¹
- Samenvatting VN-Biodiversiteitspanel (IPBES-rapport)³²
- Voortgangsrapportages Natuur samen met provincies³³
- Verzamelbrieven natuur³⁴
- Voortgang van het programma DuurzaamDoor 2017-2020³⁵
- Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur in beleid en praktijk³⁶
- Beleidsreconstructie uit 'Niet alles kan overal' - Eindrapport Remkes³⁷

²⁷ https://themasites.pbl.nl/natuurlijk-kapitaal-nederland/wp-content/uploads/2014/PBL_2016_Natuurlijk-kapitaal_1455.pdf

²⁸ Kamerstuk 30 825, nr. 216
Rapport beleidsevaluatie: [bijlage](#) bij Kamerstuk 30 825, nr. 216

²⁹ Kamerstuk 33 576, nr. 143
Rapport: Evaluatie subsidie voor Communicatie en [bijlage](#) bij Kamerstuk 33 576, nr. 143

³⁰ Kamerstuk 26 407, nr. 131

³¹ Kamerstuk 26 407, nr. 128

³² Kamerstuk 26 407, nr. 131

³³ Kamerstuk 33 576, nr. 168

Kamerstuk 33 576, nr. 140

³⁴ Kamerstuk 33 576, nr. 189

Kamerstuk 33 576, nr. 143

³⁵ Kamerstuk 30 196, nr. 552

³⁶ https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/20200115_maatschappelijke_betrokkenheid_totaal.pdf

³⁷ bijlage 3 p. 125 <https://www.aanpakstikstof.nl/documenten/rapporten/2020/06/08/niet-alles-kan-overal>