

Vergaderjaar 2021–2022

31 104

Beleidsdoorlichting Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2021

Eerder heb ik de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 12¹ op de LNV-begroting: het hoofdstuk «Natuur en biodiversiteit» in de begrotingen van 2015–2019 aangekondigd (Kamerstuk 31 104, nrs. 8, 9 en 10). Hierbij zend ik uw Kamer het rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis «Beleidsdoorlichting Natuur en biodiversiteit 2015–2019» en het oordeel van de onafhankelijke deskundige, prof. dr. I.J. Visseren-Hamakers².

In deze brief reageer ik op de uitkomsten van de beleidsdoorlichting.

Kern van de beleidsdoorlichting

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. De integraliteit en de samenhang van het ruimtelijk beleid, waarvan het natuurbeleid een onderdeel is, kan aanzienlijk worden versterkt. Dat geldt daarmee ook voor de evaluatie van dat beleid.

Ik vind dat een waardevolle conclusie, waarmee we aan de slag moeten. Voor betere beleidsevaluaties is allereerst nodig dat we aan de voorkant duidelijke doelen stellen en vervolgens hiervoor goed beargumenteerd de juiste mix van beleidsinstrumenten kiezen. Om de integraliteit van het beleid en de evaluaties te versterken is het van belang het natuurbeleid niet sectoraal te bekijken, maar in samenhang met andere relevante beleidsontwikkelingen. Dit geldt met name op het gebied van ruimte, milieu, klimaat en stikstof. Via het Nationale Programma Landelijk Gebied en de daarbij behorende gebiedsgerichte aanpak, hebben we hier inmiddels een start mee gemaakt.

¹ En directe voorgangers hiervan in de begroting van het Ministerie van Economische Zaken; artikel 18 in de begroting van 2015 en 2016 en artikel 8 in de begroting van 2017 en 2018.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Hieronder ga ik meer in detail in op achtereenvolgens het rapport van de beleidsdoorlichting en het oordeel van de onafhankelijke deskundige. Ik eindig met de slotconclusie en het vervolg.

Reactie op rapport van SEO Economisch Onderzoek en Arcadis

Een beleidsdoorlichting is een synthese-onderzoek op basis van eerder uitgevoerde evaluaties van specifieke beleidsinstrumenten binnen een begrotingsartikel, indien nodig aangevuld voor geconstateerde «witte vlekken».

Evaluatie

De onderzoekers bevelen aan dat er voor het natuurbeleid beter ingezet moet worden op evalueren om te achterhalen in welke mate de onder het beleidsartikel vallende instrumenten doeltreffend en doelmatig zijn geweest. De onderzoekers geven mij daarbij drie aanbevelingen om de kwaliteit van evalueren gericht op het natuurbeleid te versterken. De onderzoekers bevelen aan dat het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) uitvoerders van evaluaties van beleidsinstrumenten vraagt om conclusies over doeltreffendheid wetenschappelijk te onderbouwen, bijvoorbeeld door in de evaluatieopzet eisen te stellen op welk niveau de evaluatie op de «effectladder»³ scoort.

De tweede aanbeveling gaat over het evalueren van de doelmatigheid van het natuurbeleid. Daarbij wordt specifiek aandacht gevraagd voor het meten van de doelmatigheid en wordt voorgesteld ex ante beleidsonderzoek in te zetten. Voorbeelden hiervan zijn de kosteneffectiviteitsanalyse en de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).

Ten derde vragen de onderzoekers om aan het begin van de beleidscyclus beter in te spelen op de toekomstige evaluatienoodzaak.

Het klopt dat de kwaliteit van beleidsevaluaties aanmerkelijk kan verbeteren en ik acht dit ook noodzakelijk. De grootste beperking lijkt een tekort aan vooraf opgestelde en voldoende meetbare doelen, indicatoren en streefwaarden te zijn.

Op twee punten zie ik verbetering. De toepassing van CW3.1⁴ stimuleert om aan de voorkant van nieuw beleid doelen beter te kwantificeren en de beoogde doelmatigheid nader uit te werken (Kamerstuk 31 865, nr. 184). Daarnaast zijn evaluatie-experts aangesteld die helpen bij het opstellen van een beleidstheorie en het kiezen van bijpassende monitoring voor nieuw beleid. De evaluatie-aanvragen worden ook besproken in de Beleidskwaliteit en Evaluatiecommissie⁵.

Stikstofaanpak en rol van het Rijk bij het natuurbeleid

De aanbeveling om scherpe keuzes te maken in de afweging tussen economie en natuur en de karakterisering van de onderzoekers van de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk in relatie tot de provincies worden in het rapport onder andere gerelateerd aan de uitspraak van de

³ De effectladder scoort de mate waarop de evaluatie wetenschappelijk onderbouwd is (zoals gebruikt in deze beleidsdoorlichting).

⁴ Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 3.1) stelt «een eis bij voorstellen die naar de Kamer worden gestuurd. Het betrokken ministerie moet bij een voorstel altijd een toelichting geven op de nagestreefde doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, beleidsinstrumentarium en financiële gevolgen. Bij voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden is ook een evaluatieparagraaf vereist. CW 3.1 heeft als doel om vakministers verantwoording af te laten leggen over de onderbouwing en voorgenomen evaluatie van beleidsvoorstellen.» <https://www.rijksfinancien.nl/financieel-jaarverslag/2020/924508>

⁵ In de Beleidskwaliteit en Evaluatiecommissie adviseren externe deskundigen en ambtenaren van EZK en LNV over de wijze van evalueren.

Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en de hieruit voortvloeiende «stikstofcrisis».

In 2020 is de structurele aanpak stikstof vastgesteld. Deze aanpak voorziet in een pakket bron- en natuurherstelmaatregelen gericht op structurele reductie van stikstofbelasting en op herstel en verbetering van natuurcondities. Daarbinnen geeft het Programma Natuur tot en met 2030 een stevige financiële impuls van bijna 3 miljard euro aan natuurherstel en -verbetering. De uitvoering van en de sturing op het programma wordt gezamenlijk met de provincies vormgegeven. Met het Uitvoeringsprogramma Natuur (Kamerstuk 33 576, nr. 216) en de Regeling specifieke uitkering Programma Natuur (d.d. 19 april 2021) zijn de kaders voor de maatregelen vastgesteld. Maatregelen dienen opgabegericht te zijn, dus voor stikstofgevoelige habitats en leefgebieden. Ze moeten daarnaast additioneel zijn op staand beleid, zoals het Natuurpact en de PAS-herstelmaatregelen. Ook moeten ze gericht zijn op systeemherstel. Tevens zijn er afspraken gemaakt over monitoring, rapportage en bijsturing. Zo geef ik mede richting aan de opgave en invulling van mijn rol als systeemverantwoordelijke.

De structurele aanpak stikstof is verankerd in de wet Stikstofreductie en natuurverbetering. Deze is per 1 juli 2021 in werking getreden. Daarin zijn ook wettelijke doelstellingen opgenomen voor stikstofreductie. Het realiseren van de doelstellingen is met deze aanpak steviger gewaarborgd.

Coherentie van beleid

Ik onderschrijf de aanbeveling om beleid op het gebied van natuur en biodiversiteit doeltreffender én doelmatiger te maken door grotere coherentie tussen natuurbeleid en ander beleid (voedselproductie en -consumptie, water, ruimtelijke ordening, milieu, economisch beleid, internationale handel, energie).

Om deze coherentie te vergroten verkent het kabinet in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied een gebiedsgerichte aanpak. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten van verschillende adviezen en studies over opgaven voor het landelijk gebied. Het gaat hier onder andere om de langetermijnverkenning stikstof, de ruimtelijke verkenning stikstofgevoelige natuur, de lerende evaluatie van het IBP Vitaal Platteland, het Interdepartementaal beleidsonderzoek Ruimtelijke Ordening en het advies van de Studiegroep Ruimtelijke Inrichting (Kamerstuk 34 682, nr. 83).

Agrarisch natuur- en landschapsbeheer

De aanbeveling van de onderzoekers om meer samenhangend beleid te ontwikkelen voor agrarisch natuurbeheer ondersteun ik en sluit aan bij de kabinetsreactie op de tussenevaluatie van de stelselvernieuwing Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (Kamerstuk 33 576, nr. 226). Hierin heb ik laten weten dat voor het vergroten van het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer een van de instrumenten is maar dat er meer nodig is. Ik denk hierbij aan inrichtingsmaatregelen, waterbeheer, predatiebeheer, de inzet van grondinstrumentarium en gebiedsspecifieke kennis. Daarnaast heb ik, ter uitvoering van het Aanvalsplan grutto, extra geld beschikbaar gesteld voor weidevogelbeheer (Kamerstuk 28 625, nr. 293).

Natuurinclusieve bedrijven en natuurinclusieve samenleving

De onderzoekers bevelen aan om bedrijven meer te helpen in de richting van natuurinclusiviteit.

De beoogde transitie naar meer natuurinclusieve bedrijven is inderdaad een langdurig proces. Het gaat daarbij niet alleen om bewustzijn en ambities van ondernemers, maar ook om kennis en innovatie, integratie in productie- en afzetketens, de consumentenmarkt en om institutionele randvoorwaarden zoals regelgeving en financiële markten, binnen een open mondiale economie. De Ministeries van LNV, Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Infrastructuur en Waterstaat (I&W) hebben hierin al veel geïnvesteerd. Denk hierbij aan het algemene kennis- en innovatiebeleid gericht op duurzaamheid, het instrument Green Deals en via het programma Natuurlijk Ondernemen (Kamerstuk 33 576, nr. 166). Daarbij gaat het om het bevorderen van bewustwording, het bevorderen van experimenten en pilots, kennisontwikkeling en -deling tussen koplopers en volgers, ketensamenwerking, en het verkennen en aanpakken van mogelijke institutionele belemmeringen.

Ik zet dit voort in het Maatschappelijk Programma Natuurlijk Kapitaal van MVO-Nederland. Daarbij is de samenwerking tussen bedrijven belangrijk om kritische massa te realiseren en optimaal gebruik te maken van de energie en ervaringen bij koplopers. In dat verband worden bedrijven ook gestimuleerd om zich te committeren en bij te dragen aan de ambities van het VN-biodiversiteitsverdrag (CBD).

In internationaal verband ondersteun ik het integreren van biodiversiteitscriteria in analysetools en rapportage- en verantwoordingssystemen voor bedrijven en financiële instellingen en in voorwaarden voor duurzame financiering. Samen met de Minister van Financiën zet ik in op het vergroenen van de financiële sector. Dit heeft al belangrijke resultaten opgeleverd, zoals de Taskforce Nature-related Financial Disclosure (TNFD) en het Partnership Biodiversity Accounting Financials, het vergroten van de bewustwording, het formuleren van ambities en de ontwikkeling van tools en data.

Mijn beleid is steeds meer gericht op het versterken en ondersteunen van de noodzakelijke transitie naar een natuurinclusieve samenleving. Ik verwijs u hiervoor onder andere naar de kabinetsreactie op het rapport van het VN biodiversiteitspanel (IPBES) over de wereldwijde biodiversiteit (Kamerstuk 26 407, nr. 130). Dit beleid geef ik, samen met andere partijen, vorm via Agenda Natuurinclusief (Kamerstukken 33 576 en 35 334, nr. 244), het Nationaal Programma Landelijk Gebied en het programma Gezonde en Groene leefomgeving. Departementen werken ook samen in het Nationale Plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) 2021–2025. Doel hiervan is om de inkoopkracht van overheden (en andere partijen) te benutten om markten voor duurzame producten en diensten te stimuleren, en zo gunstiger condities te scheppen voor duurzaam ondernemen. In dat verband onderzoeken we ook de rol van biodiversiteitscriteria in MVI-processen. Daarnaast ondersteun ik maatschappelijke initiatieven, zoals het Deltaplan biodiversiteitsherstel.

Gezondheid en welzijn

De onderzoekers bevelen aan om het belang van natuur voor gezondheid en welzijn dat door de coronacrisis is benadrukt verder te onderzoeken en te benutten. In de coronacrisis hebben veel mensen hun eigen leefomgeving beter leren kennen en is duidelijk geworden dat voldoende groen in de eigen buurt belangrijk is om te kunnen ontspannen. In mijn brief over groen in de stad van 20 september jl. (Kamerstuk 33 576, nr. 250) heb ik dit belang onderstreept en laten weten welke acties wij op dit punt uitvoeren. Ik wil de versterking van gezondheid en welzijn in stedelijk gebied samen aanpakken met andere maatschappelijke opgaven, zoals klimaat en woningbouw. Uiteraard strekt zich het belang van gezondheid en welzijn zich ook uit buiten het stedelijke gebied. Natuurbeheerders, gemeenten en provincies kunnen hiermee aan de slag.

Bezuinigings- en intensiveringsvariant

Een verplicht onderdeel van iedere beleidsdoorlichting is, op grond van de Regeling Periodieke Evaluatie, het in beeld brengen van zowel een bezuinigings- als een intensiveringsvariant. LNV dient hiertoe voorstellen te doen die door de onderzoekers worden beoordeeld. Deze varianten vindt u in hoofdstuk 6 van het rapport.

De bezuinigingen betreffen de inzet voor de transitie naar een natuurinclusieve samenleving en de bijdrage aan Staatsbosbeheer. De onderzoekers oordelen dat Staatsbosbeheer zijn wettelijke taken mogelijk niet kan uitvoeren, hetgeen ten koste gaat van de kwaliteit van natuurgebieden. Dit kabinet heeft, na eerdere forse bezuinigingen op het budget in met name het kabinet Rutte I, juist stevig geïnvesteerd in de natuur, onder andere via de structurele aanpak stikstof. Nieuwe bezuinigingen liggen niet voor de hand.

De voorgestelde intensivering van het beleid voor natuurinclusief bouwen zou volgens de onderzoekers deel moeten uitmaken van een bredere aanpak van groen in de stad, zoals onlangs ook met uw Kamer besproken (Kamerstuk 33 576, nr. 250).

Reactie op het oordeel van de onafhankelijk deskundige

Conform de bepalingen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek heb ik een inhoudelijk, methodologisch en onafhankelijke deskundige gevraagd om een kwalitatief oordeel te vellen over het eindrapport van deze beleidsdoorlichting (Kamerstuk 31 104, nr. 8). Ik heb prof. dr. I.J. Visseren-Hamakers van de Radboud Universiteit gevraagd deze rol op zich te nemen. Haar bevindingen treft u aan in de bijlage.

Is het beleid doeltreffend en doelmatig geweest?

De deskundige concludeert dat in de beleidsdoorlichting geen helder beeld wordt gegeven van de stand van de natuur in de verschillende domeinen, zoals binnen en buiten natuurgebieden, grote wateren en Cariben. Die constatering is juist, maar dat valt op dit moment ook buiten de scope. De beleidsdoorlichting richtte zich op de beleidsinstrumenten binnen de begroting van mijn ministerie. Ook de (gedecentraliseerde) uitvoering van het natuurbeleid door provincies, conform de afspraken uit het Natuurpact, maakte om deze reden geen deel uit van de beleidsdoorlichting.

Informatie over de natuur is via vele andere bronnen te vinden. Voor de natuur op land geeft de tweejaarlijkse Balans van de Leefomgeving⁶ een goed beeld. Via het Compendium voor de Leefomgeving is op internet een veelheid aan informatie te vinden over de stand van onze natuur: www.clo.nl. Samen met provincies informeer ik u jaarlijks via de Voortgangsrapportage Natuur over de realisatie van de afspraken uit het Natuurpact en de Rijksonderdelen van het natuurbeleid, zoals de grote wateren (Kamerstuk 33 576, nr. 200).

Nederland rapporteert ook in internationaal verband regelmatig over de stand van zaken van onze natuur. Zo heb ik u in 2019 de meest recente landenrapportage van het Koninkrijk der Nederlanden in het kader van de CBD toegestuurd (Kamerstuk 26 407, nr. 128) en in 2020 de rapportage aan de EU in het kader van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (Kamerstuk 26 407, nr. 131). Over de situatie van de natuur in Caribisch Nederland heb ik u ook geïnformeerd (Kamerstuk 30 825, nr. 218).

⁶ <https://www.pbl.nl/publicaties/balans-van-de-leefomgeving-2020>

Welke lessen kunnen worden getrokken voor beleid en rolinvulling van de rijksoverheid?

Een belangrijke notie van de deskundige is: *«Deze twee ontwikkelingen in het biodiversiteitsbeleid (mainstreaming en systeemverandering), gelinkt aan de beleidsdoelstelling «verwevenheid met economie» en het «vergroten van de betrokkenheid van burgers» uit de Beleidsdoorlichting, maken de nauwe opdracht van de beleidsdoorlichting problematisch. Het natuur en biodiversiteitsbeleid kan niet worden «afgerekend» op haar eventuele gebrek aan doeltreffendheid en doelmatigheid, aangezien de praktijken die natuur bedreigen niet door een sectoraal georganiseerd natuur- en biodiversiteitsbeleid kunnen worden geadresseerd.»*

De deskundige vindt een transitie nodig, maar constateert dat de verschillende transities nog te sectoraal zijn georganiseerd, terwijl ze elkaar beïnvloeden en dezelfde onderliggende maatschappelijke oorzaken hebben. Deze zouden daarmee moeten worden gezien als onderdeel van een grotere maatschappelijke transformatie.

Een nieuw kabinet kan voortbouwen op deze conclusie bij het vormgeven van nieuw (ruimtelijk) beleid. In mijn brief van 23 april 2021 (Kamerstukken 33 576 en 35 334, nr. 244) heb ik uw Kamer het handvest «Nederland Natuurinclusief» toegezonden. Dit handvest is een oproep aan het volgende kabinet om werk te maken van een Agenda Natuurinclusief, waarin natuur verbonden wordt met andere maatschappelijke domeinen.

Lessen voor het instrument Beleidsdoorlichting

Op basis van haar ervaringen met deze beleidsdoorlichting betwijfelt de deskundige het nut van het instrument beleidsdoorlichting van de rijksoverheid. Daarnaast adviseert de deskundige *«de verplichte beleidsdoorlichting beter te integreren in het beleids- en onderzoeksproces van het ministerie (ministerie-breed, niet alleen de Directie Natuur), de rijksoverheid en andere relevante bestuurslagen (hier met name de provincies).»*

Voor mijn ministerie geldt dat de samenhang tussen natuur-, landbouw-, ruimtelijk en omgevingsbeleid groot is en steeds groter wordt. Ik acht deze conclusie relevant voor een bredere discussie over het instrument beleidsdoorlichting, waarin de Minister van Financiën het voortouw heeft. Tijdens de operatie Inzicht in Kwaliteit is de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) met ingang van de begroting 2021 geïntroduceerd die beschrijft hoe wordt gerapporteerd over het inzicht in (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de belangrijke beleidsthema's. Wat betreft de vorm is er met de SEA en de daarin opgenomen periodieke rapportages meer flexibiliteit dan met de huidige beleidsdoorlichting (Kamerstuk 31 865, nr. 184).

Conclusie

Zoals ik aan het begin van deze brief heb gemeld, vind ik de uitkomsten van deze beleidsdoorlichting zeer waardevol. Met name doel ik hierbij op de noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van beleidsevaluaties en – in samenhang daarmee – het versterken van de integraliteit van het ruimtelijk beleid.

Ik vind dat we ons voordeel moeten doen met deze beleidsdoorlichting en het oordeel van de onafhankelijke deskundige, en dat we op deze twee punten aan verbetering moeten werken. Deels is dit al in gang gezet. Denk hierbij aan de Strategische Evaluatie Agenda, het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de Agenda Natuurinclusief.

Voor het overige is het aan het nieuwe kabinet om hierover nieuwe beleidskeuzes te maken, zoals het tegen het licht houden van doelen, indicatoren en streefwaarden van het natuurbeleid en in gang gezette acties nader uit te werken.

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