



Beleidsdoorlichting Natuur en regio

Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid dat valt onder artikel 18 van de Rijksbegroting Ministerie van Economische Zaken



Michel Briene
Holmer Doornbos
Martine Olde Wolbers
Bart Witmond
Danielle Wuite

9 november 2015

Beleidsdoorlichting Natuur en regio

Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid dat valt onder artikel 18 van de Rijksbegroting Ministerie van Economische Zaken

Inhoud	Pagina
Managementsamenvatting	1
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding en doel Beleidsdoorlichting Natuur en regio	7
1.2 Regeling Periodiek Evaluatie onderzoek	7
1.3 Afbakening en centrale vraagstelling Beleidsdoorlichting Natuur en regio	8
1.4 Aanpak en verantwoording onderzoeksmethode	9
1.5 Leeswijzer	11
2. Motivering gevoerde beleid	12
2.1 Voorgeschiedenis artikel 18	12
2.2 Aanleiding ruimtelijk economisch beleid en verantwoordelijkheid rijksoverheid	13
2.3 Aanleiding natuurbeleid en verantwoordelijkheid rijksoverheid	14
3. Doelen, instrumenten en uitgaven	20
3.1 Doelen en instrumenten ruimtelijk economisch beleid	20
3.2 Doelen en instrumenten natuurbeleid	23
3.3 Rijksuitgaven Natuur en regio 2010 - 2014	29
3.4 Overige publieke uitgaven aan ruimtelijk economisch beleid	35
3.5 Overige publieke uitgaven aan natuurbeleid	35
3.6 Totale uitgaven natuur en regionaal economisch beleid door alle partijen	37
3.7 Bedrijfsvoering	37
4. Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid	39
4.1 Beschikbaarheid van onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	39
4.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid ruimtelijk economisch beleid	45
4.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid natuurbeleid	49
4.4 Ambities voor de toekomst	67
5. Mogelijkheden vergroten doeltreffendheid en doelmatigheid	73
5.1 Inleiding	73
5.2 Maatschappelijke opgaven ruimtelijk economisch beleid en natuurbeleid	73
5.3 Vergroten doeltreffendheid en doelmatigheid beleid binnen huidige beleidsinzet	76

5.4	Extensiverings- en intensiveringsvarianten en hun consequenties	77
6.	Beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen	87
6.1	Beantwoording onderzoeksvragen	87
6.2	Beleidssynthese	93
6.3	Aanbevelingen	99

Bijlagen:

1. Literatuurlijst
2. Overzicht respondenten interviews
3. Overzicht deelnemers workshops intensivering en extensivering van beleid
4. Overzicht leden begeleidingsgroep
5. Internationale en nationale kaders natuurbeleid
6. Meerjarenbegroting 2016 – 2020 en financiële uitwerking extensiveringsvarianten
7. Onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van het onderzoek door Prof. Dr. G.R. de Snoo

Managementsamenvatting

Beleidsdoorlichting artikel 18

Het doel van een beleidsdoorlichting is om inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid dat valt onder het betreffende begrotingsartikel. Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op artikel 18 Natuur en regio van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken. Het artikel kent de volgende drie sub-artikelen:

- Artikel 18.1 Versterken mainports, brainports, greenports en andere clusters gerelateerd aan topsectoren.
- Artikel 18.2 Wederzijds versterken van ecologie en economie.
- Artikel 18.3 Behouden van de (inter)nationale biodiversiteit en versterken van onze natuur.

De centrale onderzoeksvraag is:

In welke mate hebben de door het Ministerie van Economische Zaken gepleegde inzet en geleverde inspanningen in het kader van begrotingsartikel 18 bijgedragen aan een concurrerende ruimtelijke economische structuur, een veelzijdige natuur en een wederzijdse versterking van ecologie en economie en welke aanbevelingen vloeien hieruit voort?

Decentralisatie en minder middelen

Door de fusie van de Ministeries van Economische Zaken (EZ) en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) zijn de middelen voor natuur en regio samengebracht op artikel 18 van de begroting. De Rijksuitgaven bedroegen in 2010 ruim € 1 miljard en zijn afgenomen naar circa € 340 miljoen in 2014. De decentralisatie van de middelen naar de provincies is een belangrijke verklaring voor deze vermindering van het Rijksbudget op dit begrotingsartikel. Tevens zijn er bezuinigingen doorgevoerd. De middelen van de provincie komen vooral uit het provinciefonds. Rijk en provincies besteedden samen een kleine € 700 miljoen aan regionaal economisch beleid en natuurbeleid in 2014.

Ruimtelijk economisch beleid (18.1)

Het doel van het ruimtelijk economisch beleid (sub artikel 18.1) is een concurrerende ruimtelijk-economische structuur. Hiervoor werden de volgende instrumenten ingezet: Pieken in de Delta (versterken van clusters van bedrijven en kennisinstellingen), EFRO (Europese projecten regionale ontwikkeling), Regionale ontwikkelingsmaatschappijen en onderzoek.

Uit een evaluatie komt naar voren dat het ruimtelijk economisch beleid een bijdrage heeft geleverd aan clusterontwikkeling in Nederland. Zo is het organisatorisch vermogen versterkt en heeft het innovatievermogen van (deelnemers in) de clusters een flinke impuls gekregen.

Ten aanzien van zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid kan geconcludeerd worden dat de gehanteerde instrumenten van sub artikel 18.1 op basis van de geleverde prestaties positief beoordeeld kunnen worden. Er zijn mogelijkheden om de doelmatigheid te verbeteren. Deze liggen met name op het gebied van versterking van de samenhang tussen Europees, nationaal en regionaal instrumentarium. Het Rijk kan als stelselverantwoordelijke de agenda's van verschillende overheden verbinden om zo schaalvoordelen te benutten, overheidsinspanningen te versterken en versnippering tegen te gaan.

Natuurbeleid (18.2 en 18.3)

Het natuurbeleid was gedurende de onderzoeksperiode hevig in beweging. Met name de kabinetten Rutte I (decentralisatie en bezuinigingen) en Rutte II (gedeeltelijk terugdraaien van bezuinigingen) hebben herkenbare invloed achtergelaten. Het was echter niet alleen de politieke dynamiek, die tot veranderingen in het beleid hebben geleid. In de uitvoering van het 'oude' beleid bleek een aantal instrumenten niet goed te werken en was er behoefte aan een nieuwe aanpak. Die heeft in de afgelopen jaren vorm gekregen en is beschreven in de Rijksnatuurvisie Natuurlijk Verder.

Wederzijds versterken van ecologie en economie (18.2)

Onder sub artikel 18.2 vallen veelal gebiedsgerichte programma's en projecten, die als doel hebben om een brug te slaan tussen het 'klassieke' natuurbeleid en de economie. Een aansprekend voorbeeld daarvan is het Project Mainportontwikkeling Rotterdam uit 2004. Hier is een dubbeldoelstelling opgenomen om de positie van de mainport Rotterdam te versterken door uitbreiding van het havengebied met Maasvlakte II en de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond te verbeteren met 750 hectare natuur- en recreatiegebied. Veel van de instrumenten van 18.2 zijn gekoppeld aan natte projecten: Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG), Maaswerken, Westerschelde, het Programma Rijke Waddenzee en het Deltaprogramma. Daarnaast wordt er op (inter)nationale schaal beleid gevoerd om de rol van natuur als bron voor economische groei duurzaam in te vullen met Green Deals en de subsidieregeling Programma Natuurlijk Ondernemen. En het beleid voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) geeft dynamisch invulling aan de relatie tussen milieuprestaties, effecten op de stikstofgevoelige natuur en ruimte voor economische activiteiten.

De doeltreffendheid van de aanpak onder 18.2 is in een aantal gevallen nog niet te beoordelen en bij wat langer lopende projecten is het neutraal tot positief. Een aantal projecten staat goed in de steigers en kan in de toekomst tot goede resultaten voor de natuur en de economie leiden. Het oordeel over de doelmatigheid van de aanpak is in de uitgevoerde evaluaties vaak niet gegeven. Daar waar een oordeel is gegeven, is dit soms positief en soms negatief. Er zijn juist bij artikel 18.2 mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten in het verlengde van het ingezette beleid. Met de nieuwe Rijksnatuurvisie wordt er meer van de samenleving gevraagd, met name van ondernemers. Het gaat dan vooral om het natuurinclusief ondernemen, dat gericht is op het vergroten van het natuurlijke kapitaal met zowel nationale effecten (bijvoorbeeld grondgebonden landbouw) als ook internationale effecten (verkleinen ecologische voetafdruk door andere kringlopen). Dat beleid versterkt de relatie tussen natuur en economie.

Behoud biodiversiteit (18.3)

Nederland heeft zich gecommitteerd aan internationale doelen voor biodiversiteit, gebruikswaarde en beleving van de natuur. Voor de biodiversiteit wordt gestreefd naar behoud of herstel van een gunstige staat van instandhouding van habitats en soorten.

Het verloop van de Rode Lijst Indicator laat zien dat het beter gaat met de biodiversiteit in ons land, maar ook dat de vorderingen langzaam gaan. Het Planbureau voor de Leefomgeving stelt in 2013 dat met de beoogde inzet Nederland in 2027 de juiste ruimte- en milieuocondities kan hebben bereikt voor 65% van de voor de VHR te beschermen soorten. Daarmee resteert een stevige beleidsopgave die nog niet geadresseerd is. Het PBL is ook kritisch op de bijdrage die de inzet van het kabinet op het betrekken van de samenleving kan leveren aan het bereiken van internationale biodiversiteitsdoelen. Dit overziend rijst de vraag op of het reëel is dat Nederland op den duur aan de internationale verplichtingen zal voldoen.

Voor het behoud van biodiversiteit zijn in de onderzoeksperiode 2010 – 2014 financiële middelen ingezet ten behoeve van Natura 2000-gebieden, Natuurnetwerk Nederland, Kaderrichtlijn Mariene strategie, Regelingen Natuur (waaronder agrarisch natuurbeheer), monitoring, bijdragen aan natuur in het Caribisch deel van Nederland en bijdragen aan Staatsbosbeheer. Dit betreft dus met name gebiedenbeleid. Verder draagt de natuurwetgeving zoals de voor heel Nederland geldende Flora- en faunawet bij aan het behoud van biodiversiteit (soortenbescherming). Het gebiedenbeleid en dan specifiek de oorspronkelijke Ecologische Hoofdstructuur (EHS, nu Natuurnetwerk Nederland) kent zijn oorsprong in het natuurbeleidsplan uit 1990.

Ondanks dat de internationale doelstellingen niet gehaald worden, wordt het doelbereik van het beleid als redelijk positief beoordeeld als die vergeleken wordt met de situatie van de natuur in het nabije verleden. Het is aannemelijk dat het natuurbeleid hieraan een positieve bijdrage heeft geleverd. De realisatie, inrichting en beheer van het Natuurnetwerk Nederland en de Natura 2000-gebieden vordert. De achteruitgang van de biodiversiteit is tot stand gebracht.

Het agrarische natuurbeheer was van de ingezette instrumenten het minste effectief en de weidevogelstand staat onder druk. Recent is dit beleid aangepast en de nieuwe aanpak is gericht op verbetering van de effectiviteit. De inzet van Staatsbosbeheer is positief geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid.

Er is weinig evaluatieonderzoek beschikbaar dat uitspraken doet over de doelmatigheid van de instrumenten in het natuurbeleid. Wel speelde bij de decentralisatie de filosofie dat provincies beter in staat zouden zijn om gebiedsgericht op de opgaven in te spelen. Verder hebben de bezuinigingen op het natuurbeleid partijen geprikkeld om meer natuurkwaliteit per ingezette euro te bereiken. Voor het agrarisch natuurbeleid, dat in verschillende studies als ondoelmatig is beoordeeld, is een nieuwe aanpak geformuleerd die binnenkort van kracht wordt. Om de doelmatigheid verder te versterken, zijn er mogelijkheden om met niet-financiële instrumenten de natuurkwaliteit te verbeteren. Daarbij kan gedacht worden aan grondruil om strategische gebieden voor het Natuurnetwerk Nederland vrij te spelen voor inrichting als natuurgebied. Een ander voorbeeld is de vernatting van natuurgebieden in overleg met belanghebbenden van aangrenzende percelen.

Beleidsintensivering en –intensivering

In een beleidsdoorlichting wordt onderzocht hoe het beleid vorm kan krijgen met een inzet van minder middelen (-20%).

Er zijn drie varianten voor intensivering beschouwd:

1. De variant *Stelselverantwoordelijkheid Rijk* richt zich op het volledig decentraliseren van uitvoeringstaken.
2. De variant *Technisch eenvoudige maatregelen* richt zich op een bezuiniging op maatregelen, die niet juridisch verplicht zijn.
3. De variant *Schaven* houdt een generieke reductie in van vrijwel alle uitgavenposten.

Bij het doorrekenen van de varianten is gebleken dat voor het natuurbeleid de gewenste reductie behaald kan worden met variant 3 of door een combinatie van variant 1, 2 en 3. Bij variant 1 worden gebiedsgerichte projecten zoals NURG en Mainport Rotterdam en het afwickelen van de rente en aflossing van leningen overgedragen aan provincies met een korting op het budget. Bij variant 2 wordt het nog niet verplichte budget voor de natuurvisie en natuurlijk ondernemen geschrapt. Bij variant 3 worden de (resterende) instrumenten evenredig gekort.

Er is ook een analyse gemaakt van de mogelijkheden voor intensivering van beleid, rekening houdend met de geconstateerde maatschappelijke opgaven of 'beleidstekorten' en kansen.

Bij intensivering van ruimtelijk economisch beleid kan een instrument ontwikkeld worden voor programmadoorsnijdende EFRO-projecten of kunnen regionale kennis hubs versterkt worden waarin bedrijven en kennisinstellingen samenwerken. Tot slot kan met extra middelen de (huidige) innovatiebijdrage aan de ROM's gecontinueerd worden.

Intensivering van het natuurbeleid zou logischerwijs ingrijpen op beleidstekorten ten aanzien van het verbeteren van de milieucondities (versterken PAS), aanpak van beleidstekorten ten aanzien van de weidevogelstand en op kansen voor het laten meeliften van het natuurbeleid op de waterveiligheids- en zoetwateropgave, waarbij de ambities zijn vastgelegd in de Natuurambitie Grote Wateren.

Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen zijn gedaan:

1. *Herschikking van begrotingsartikelen wenselijk*

De beleidsdoorlichting laat zien dat er (inhoudelijk) geen samenhang is tussen enerzijds artikel 18.1 en anderzijds de artikelen 18.2 en 18.3. Het is logischer om artikel 18.1 onder te brengen bij artikel 12 (een sterk innovatievermogen) en artikel 13 (een excellent ondernemingsklimaat).

2. *In blijven zetten op versterken van de samenhang tussen beleidsinitiatieven innovatief ondernemerschap en clustervorming*

Aanbevolen wordt om inspanning te blijven plegen op het versterken van de samenhang tussen Europese, nationale en regionale beleidsinitiatieven gericht op innovatief ondernemerschap en clustervorming. Dit betekent nauwere verbinding tussen het Topsectorenbeleid van het Rijk, het regionale innovatie- en clusterbeleid en de Europese Smart Specialisation Strategy.

3. *Natuurbeleid in komende jaren gebaat bij vasthouden koers*

De ingezette veranderingen in het natuurbeleid hebben geleid tot vernieuwing, maar hebben ook een groot beslag gelegd op het ambtelijke en bestuurlijke apparaat. Voor de komende jaren is het vooral zaak om rust te betrachten en de ingezette koers vanuit het natuurbeleid zoveel als mogelijk te blijven volgen. Daarbij wordt aanbevolen om voor een aantal hoofdinstrumenten van het beleid ex-post onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan.

4. *Concretisering en nadere inkleuring huidige beleid noodzakelijk*

In de nieuwe 'Rijksnatuurvisie 2014 natuurlijk verder' is het accent binnen het natuurbeleid veel sterker dan voorheen gelegd op het bredere maatschappelijke en economische belang van natuur. De uitvoeringsagenda van de Natuurvisie kan nader worden uitgewerkt in concrete acties met budget, verantwoordelijkheden en stappenplannen, waarbij ook de verbinding met andere uitvoeringsprogramma's zoals het Programma Natuurlijk Ondernemen en Green Deals en de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal wordt gezocht. Het strategische doel duurzaam gebruik nationale en internationale biodiversiteit kan meer operationeel worden gemaakt.

In zijn algemeenheid wordt aanbevolen om een duidelijke beleidstheorie voor het natuurbeleid op te stellen, waarbij de pijlers behoud biodiversiteit en duurzaam gebruik biodiversiteit (inclusief doelen, indicatoren en instrumenten) in samenhang worden beschouwd.

5. *Vergroting maatschappelijke betrokkenheid door aanpassing instrumentmix*

Om de afhankelijkheid van subsidies te verminderen en meer subsidievrije natuur te realiseren, verdient het aanbeveling om beleid te formuleren om de volgende transities mede vorm te geven:

- Agrarisch natuurbeheer als de gangbare manier van produceren.
- Van financiële steun vanuit overheden (EU, Rijksoverheid) naar een model waarbij de consument betaalt.
- Inzet van regelgeving of andere instrumenten om deze transitie te borgen.

Hierbij wordt wel opgemerkt dat een subsidievrije natuur een lofwaardig streven is, maar dat dit niet eenvoudig is gegeven het collectieve karakter van de natuur en de internationale concurrentieverhoudingen voor de agrarische sector.

6. *Versterken samenhang natuur met andere beleidsterreinen en over grenzen heen*

Passend bij de nieuwe aanpak uit de Rijksnatuurvisie is de aandacht voor samenhang van natuur met andere beleidsvelden.

Berenschot

- *Water*: Het verdient aanbeveling om met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu / Rijkswaterstaat goede (financiële) afspraken te maken over het borgen van natuurbelangen bij beheer en onderhoud van de grote wateren en bij de uitvoering van aanlegprojecten. Ook lijken er synergiekansen te liggen tussen de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR) met name in de N2000-gebieden op water.
- *Verdroging en agrarisch natuurbeheer*: Er zou een gebiedsgerichte strategie kunnen worden ontwikkeld, gericht op het vernatten van natuurgebieden. Dat vergt overleg met agrariërs en andere belanghebbenden in en rond deze gebieden.
- *(Inter)nationale coördinatie*: De natuur beperkt zich niet tot lands- of provinciegrenzen. Bij het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland is overleg gewenst met de buurlanden over het koppelen van gebieden en het gezamenlijk inrichten. Dit past bij de systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. Tot slot is de aanbeveling om samen met de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Infrastructuur en Milieu een goed georganiseerd werkproces in te richten om te komen tot effectief handelen van Nederland met betrekking tot het internationale biodiversiteitsbeleid.

1. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de aanleiding en het doel van de beleidsdoorlichting (paragraaf 1.1), de eisen die de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek aan de doorlichting stelt (paragraaf 1.2), de afbakening van de doorlichting (paragraaf 1.3), de aanpak en onderzoeksverantwoording (paragraaf 1.4) en een leeswijzer (paragraaf 1.5).

1.1 Aanleiding en doel Beleidsdoorlichting Natuur en regio

Al het beleid dat valt onder de beleidsartikelen in de rijksbegroting wordt periodiek (bijvoorbeeld eens per vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar) geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Dit is een verplichting die volgt uit artikel 20 van de Comptabiliteitswet. Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op artikel 18 Natuur en regio van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken.

Het doel van een beleidsdoorlichting is om inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid dat valt onder het betreffende begrotingsartikel. Hierbij wordt *doeltreffendheid* gedefinieerd als de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. *Doelmatigheid* wordt gedefinieerd als de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.

Door middel van de beleidsdoorlichting wordt verantwoording afgelegd aan de Tweede Kamer. Daarnaast heeft een beleidsdoorlichting tot doel om te leren van het gevoerde beleid.

1.2 Regeling Periodiek Evaluatie onderzoek

Beleidsdoorlichtingen dienen te voldoen aan bepaalde eisen en regels, zoals die door het Ministerie van Financiën zijn vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2015). Een beleidsdoorlichting heeft het *karakter van een syntheseonderzoek*: een beleidsdoorlichting vat bondig samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van een geheel beleidsartikel in de begroting of een substantieel, samenhangend deel daarvan.

Een beleidsdoorlichting steunt daarmee op eerder evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het betreffende beleid. De diepgang en het detailniveau van een beleidsdoorlichting is dan ook afhankelijk van de onderzoeksinformatie die aanwezig is.

Omdat een beleidsdoorlichting zich richt op de algemene doelstelling van het artikel zal het effect van de beleidsinstrumenten op de algemene doelstelling moeten worden beoordeeld. Het gaat met andere woorden om *de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle onderzochte beleidsinstrumenten in hun onderlinge samenhang*.

Conform de RPE 2015 bevat een beleidsdoorlichting in ieder geval de volgende onderdelen:

- a. Een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein.
- b. De gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen.
- c. Een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven.

- d. Een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering.
- e. De effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk.
- f. Een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid.
- g. Een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

1.3 Afbakening en centrale vraagstelling Beleidsdoorlichting Natuur en regio

De beleidsdoorlichting naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid heeft plaatsgevonden op basis van de algemene doelstelling die in de begroting van 2014 van artikel 18 is geformuleerd. Deze algemene doelstelling luidt:

‘Een concurrerende ruimtelijk-economische structuur, een veelzijdige natuur en een wederzijdse versterking van ecologie en economie.’

De algemene doelstelling is tot en met de begroting van 2014 onderverdeeld in operationele doelstellingen/artikelonderdelen die verband houden met de drie subdoelen van de algemene doelstelling. Het artikel kent dan ook de volgende drie sub artikelen:

- Artikel 18.1 Versterken mainports, brainports, greenports en andere clusters gerelateerd aan topsectoren.
- Artikel 18.2 Wederzijds versterken van ecologie en economie.
- Artikel 18.3 Behouden van de (inter)nationale biodiversiteit en versterken van onze natuur.

In 2010 vond de laatste brede evaluatie van het natuurbeleid plaats: het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuur. Dit onderzoek bestreek de periode tot en met 2009. Deze doorlichting sluit daarop aan en betreft de periode 2010 – 2014.

De doorlichting van artikel 18.1 is grotendeels gebaseerd op de recente evaluatie van het ruimtelijke economische beleid in de regio¹. De uitkomsten van deze evaluatie zijn in oktober 2014 via een brief aan de Tweede Kamer gemeld².

¹ Technopolis (2014), *Verschuivende paradigma's in het ruimtelijk economisch beleid. Evaluatie doorwerking ruimtelijk economisch beleid in de regio.*

² Ministerie van Economische Zaken (2014), Vergaderjaar 2014 – 2015, Kamerbrief 20 oktober 2014, 29697, nr. 17.

De centrale vraagstelling zoals die door het Ministerie geformuleerd is voor deze beleidsdoorlichting luidt als volgt:

In welke mate hebben de door het Ministerie van Economische Zaken gepleegde inzet en geleverde inspanningen in het kader van begrotingsartikel 18 bijgedragen aan een concurrerende ruimtelijke economische structuur, een veelzijdige natuur en een wederzijdse versterking van ecologie en economie en welke aanbevelingen vloeien hieruit voort?

Hieruit blijkt dat de inspanningen op andere begrotingsartikelen en van andere ministeries niet tot de scope van deze beleidsdoorlichting horen, ook al kunnen deze wel degelijk van invloed zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld met betrekking tot een concurrerende ruimtelijke economische structuur aan de inspanningen gericht op het versterken van randvoorwaarden voor topsectoren (artikel 12) of voor het natuurbeleid aan de inspanningen in het kader van de Kaderrichtlijn Water (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) of beleid gericht op armoedebestrijding (Ministerie van Buitenlandse Zaken).

De staatssecretaris wil de resultaten van de doorlichting kunnen gebruiken om te bepalen hoe het Ministerie de vele maatschappelijke voordelen van een robuuste en veelzijdige natuur nog beter kan benutten. Alhoewel alle onderdelen van het artikel een plek dienen te krijgen in de beleidsdoorlichting ligt de focus van de beleidsdoorlichting daarom op drie onderwerpen die betrekking hebben op het natuurbeleid:

1. De integratie van natuurbeleid met andere beleidsopgaven, zoals landbouw, waterveiligheid, economische bedrijvigheid en gezondheid, waarbij wordt aangesloten op de energieke samenleving (onderdeel van artikel 18.2).
2. De internationale rol en koers van het Ministerie van Economische Zaken wat betreft natuur (onderdeel van artikel 18.3).
3. Het beleid rondom Rijksgebieden, zoals Natura 2000, NURG en Wadden (onderdeel van artikel 18.2 en 18.3).

Tot slot heeft de staatssecretaris aangegeven dat zij naast de voorgeschreven opties voor beleidsextensivering ook de opties voor beleidsintensivering in beeld wil brengen.

1.4 Aanpak en verantwoording onderzoeksmethode

Het onderzoek is in een aantal fasen uitgevoerd, die hieronder worden beschreven.

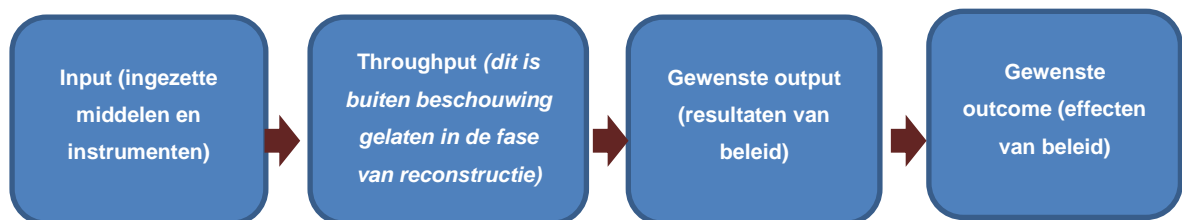
Fase 1. Reconstructie beleidstheorie

Als eerste stap in het onderzoek is een reconstructie gemaakt van de beleidstheorie. De beleidstheorie geeft inzicht in de manier waarop het ministerie verwacht de doelen van het beleid te kunnen realiseren.

Als eerste stap in de reconstructie zijn de doelen van het beleid in beeld gebracht en is nagegaan welke instrumenten zijn ingezet om deze doelen te bereiken. Bij de doelen is onderscheid gemaakt tussen strategische doelen en operationele doelen. De strategische doelen beschrijven de gewenste maatschappelijke effecten, zoals bijvoorbeeld 'het behoud van biodiversiteit'.

De operationele doelen beschrijven de gewenste resultaten, zoals bijvoorbeeld 'Realisatie Natuurnetwerk Nederland' of 'Bestrijding invasieve soorten'. Voor het in beeld brengen van de ingezette instrumenten is uitgegaan van de (financiële) instrumenten zoals die benoemd staan in de begroting van EZ voor de verschillende sub artikelen. Tevens zijn in de beleidsreconstructie de wettelijke kaders (nationaal en internationaal) in beeld gebracht. Tot slot is in beeld gebracht welke financiële middelen gemoeid zijn met de verschillende instrumenten voor de periode 2010 – 2014.

Onderstaande figuur geeft de in beeld gebrachte onderdelen van de reconstructie schematisch weer.



Fase 2. Bestudering bestaande evaluaties - instrumentenscan

Vervolgens is nagegaan welke bestaande evaluaties uitspraken doen over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en welke informatie beschikbaar is ten aanzien van de effectiviteit en doelmatigheid van individuele instrumenten. Per instrument is een factsheet opgesteld, waarin onder andere een korte typering van het instrument is opgenomen, het doel, de samenhang met andere instrumenten, de bereikte resultaten en eventuele uitspraken over de doelmatigheid van het instrument. Voor het natuurbeleid worden de bereikte maatschappelijke effecten van beleid goed gemonitord. In een aparte factsheet zijn deze bereikte maatschappelijke effecten beschreven. De opgestelde factsheets zijn gebruikt bij de beschrijving van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de individuele instrumenten en het beleid in zijn totaliteit in hoofdstuk 4. De factsheets zijn niet opgenomen in het rapport. Een literatuurlijst is opgenomen in bijlage 1.

Fase 3. Verdieping, analyse en rapportage

In de analysefase zijn de bereikte resultaten van de afzonderlijke instrumenten op een rij gezet. Deze zijn afgezet tegen de bereikte maatschappelijke effecten. Het is daarbij niet goed mogelijk de *causaliteit* aan te tonen tussen de (resultaten van de) individuele instrumenten en de behaalde maatschappelijke effecten. Daarom is getracht zoveel mogelijk de *plausibiliteit* van bestaande relaties in beeld te brengen. Het aantonen van causaliteit is overigens een zeer moeilijke opgave die in vrijwel geen enkel beleidsevaluatieonderzoek gerealiseerd wordt.

Door middel van enkele interviews zijn de resultaten van de beleidsreconstructie en de analysefase getoetst. In deze interviews is ook aandacht besteed aan de drie focusonderwerpen. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de respondenten van deze interviews.

Voor de beantwoording van de RPE-vraag omtrent de mogelijkheden voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en mogelijkheden voor extensivering van beleid zijn twee workshops georganiseerd. Hierbij is ook ingegaan op de wens van de staatssecretaris om ook intensiveringsopties in beeld te brengen. In bijlage 3 is een overzicht gegeven van de deelnemers aan de twee workshops.

Tot slot zijn de bevindingen beschreven in het onderzoeksrapport.

Begeleiding onderzoek en toets onafhankelijke deskundige

De beleidsdoorlichting is begeleid door een begeleidingsgroep. Deze begeleidingsgroep had als taak om de kwaliteit te bewaken en om inhoudelijke en financiële kennis te leveren. De samenstelling van de begeleidingsgroep is opgenomen in bijlage 4. De aanpak, afbakening en beleidsreconstructie van het onderzoek is besproken en goedgekeurd in de startbijeenkomst met de begeleidingsgroep. Vervolgens zijn de eerste resultaten van de beleidsdoorlichting gepresenteerd aan de begeleidingsgroep. Tot slot is de conceptrapportage voorgelegd aan de begeleidingsgroep. De op- en aanmerkingen zijn verwerkt, waarna het rapport definitief is geworden.

Bij een beleidsdoorlichting staat onafhankelijkheid voorop. Een van de vereisten van de RPE is dat een onafhankelijke deskundige een oordeel geeft over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Deze toets is uitgevoerd door Prof. Dr. G.R. de Snoo, hoogleraar Conservation Biology aan de Universiteit Leiden. Zijn oordeel is aan het rapport toegevoegd (bijlage 7).

1.5 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd aan de hand van de vijftien vragen van de RPE. Hoofdstuk 2 beschrijft de belangrijkste (beleids)ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijk economisch beleid en natuur die aanleiding vormden voor het geformuleerde beleid. Ook geeft dit hoofdstuk de betrokken partijen en hun verantwoordelijkheden weer. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de aard van en samenhang tussen de doelen en instrumenten van het ruimtelijk economisch beleid en het natuurbeleid. Ook beschrijft dit hoofdstuk de Rijksuitgaven voor het beleid. Hoofdstuk 4 beschrijft in hoeverre en op welke wijze het gevoerde beleid geëvalueerd is. Dit hoofdstuk gaat vervolgens in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ruimtelijk economisch beleid en het natuurbeleid. Hoofdstuk 5 beschrijft de mogelijkheden voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de beleidsopties bij intensivering en extensivering van het beleid. Hoofdstuk 6 tenslotte geeft een beantwoording van de onderzoeksvragen, een beleidssynthese en enkele aanbevelingen.

2. Motivering gevoerde beleid

Dit hoofdstuk beschrijft de wijzigingen in de begrotingsstructuur die het artikel in de periode 2010 – 2014 heeft ondergaan (paragraaf 2.1), de aanleiding en rijksverantwoordelijkheid voor het ruimtelijk economisch beleid (paragraaf 2.2) en de aanleiding en rijksverantwoordelijkheid voor het natuurbeleid (paragraaf 2.3). Hiermee wordt antwoord gegeven op de RPE-vragen 3 en 4:

3) *Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?*

4) *Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?*

2.1 Voorgeschiedenis artikel 18

In oktober 2010 is in het regeerakkoord Rutte I besloten tot de fusie van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) tot het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie. Hierdoor is de begroting 2011 middels een nota van wijziging aangepast en samengevoegd. De middelen voor natuur, regio en ruimtelijk economisch beleid werden samen gebracht op artikel 18 van de begroting. In het regeerakkoord van kabinet-Rutte I is tevens besloten tot bezuinigingen en de decentralisatie van taken op terrein van natuurbeleid naar de provincies per 1 januari 2014.

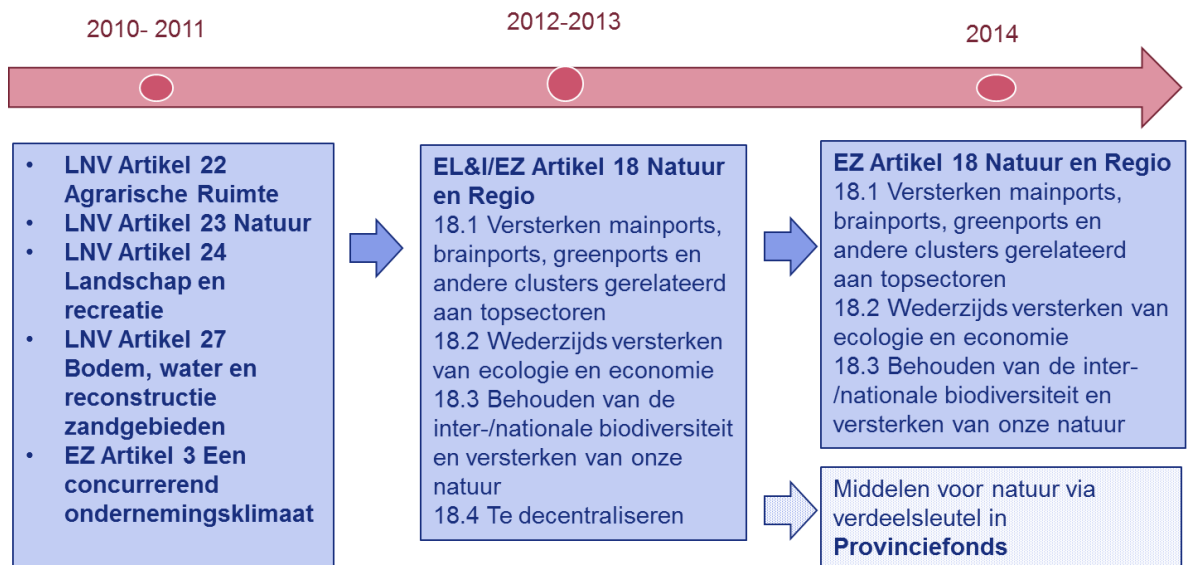
Artikel 18 heeft mede hierdoor in de loop der jaren enkele veranderingen ondergaan. De onderwerpen uit het huidige artikel 18 stonden ook in de voorgaande jaren op de Rijksbegroting, maar bij verschillende hoofdstukken. Tot en met de begroting 2011 was het natuur- en regiobeleid opgenomen op de artikelen 22, 23, 24 en 27 van de begroting van het Ministerie van LNV. Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) besloeg het grootste gedeelte van het budget van deze artikelen en was een specifieke uitkering aan de provincies voor de periode 2007-2013. Het geld werd door de provincies besteed aan voornamelijk natuur, recreatie, landschap, platteland, bodem en water.

Het gebiedsgerichte economische beleid van het Ministerie van EZ was onderdeel van artikel 3 van de EZ begroting. Het beleid van EZ was erop gericht om gebiedsgerichte ondersteuning te bieden om de economische kansen in clusters van (inter)nationaal belang optimaal te benutten en knelpunten weg te nemen.

Naar aanleiding van de fusie van de departementen zijn de middelen van deze artikelen samengevoegd in de begroting 2012 van EZ onder artikel 18. De middelen die vallen onder het decentralisatieakkoord met de provincies zijn tot en met de begroting 2013 bij artikel 18.4 'Te decentraliseren' ondergebracht.

Onderstaande figuur geeft inzicht in de begrotingsartikelen door de jaren heen met betrekking tot natuur- en regiobeleid.

Figuur 2.1 Structuur Rijksbegroting 2010 - 2014



2.2 Aanleiding ruimtelijk economisch beleid en verantwoordelijkheid rijksoverheid

Het Rijk werkt samen met bedrijven, decentrale overheden, kennisinstellingen en andere stakeholders aan het uitbouwen van sterke punten van Nederland gericht op een goede concurrentiepositie. Artikel 18.1 richt zich daarbij op het versterken van mainports, brainports, greenports en andere clusters. Daarbij gaat het zowel om fysieke (infrastructurele) aspecten als niet-fysieke aspecten (samenwerking, human capital, organiserend vermogen).

Het ruimtelijke economisch beleid is vanaf 2004 (Pieken in de Delta) gericht op het stimuleren van economische sterkten (Pieken) van regio's. Hierbij wordt niet meer uitgegaan van het wegwerken van economische achterstanden, maar juist van het verder versterken van clusters van bedrijven en kennisinstellingen met het oog op de internationale concurrentiepositie. De sturingsfilosofie die daarbij wordt gehanteerd is dat het regionaal economisch beleid van het Rijk er zoveel mogelijk op gericht is om ruimte aan decentrale overheden te geven. Regio's, lokale overheden en provincies, zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor het benutten van economische kansen. Dit sluit aan bij het motto uit het Hoofdlijnenakkoord van Balkenende II 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en de sturingsfilosofie uit de Nota Ruimte (2004): het Rijk is verantwoordelijk voor de 'basiskwaliteit', die voor alle delen van Nederland moeten gelden. Deze basiskwaliteit wordt gestimuleerd door middel van het generiek instrumentarium binnen het economisch beleid van het Rijk. Het regionaal economisch beleid is erop gericht om regio specifieke knelpunten van nationaal belang weg te nemen, zodat economische groei in alle regio's gestimuleerd wordt. De rol van het Rijk hierin is maatwerk en varieert per regio. Door het maken van scherpe keuzes beoogt het Rijk het gebiedsgerichte instrumentarium te stroomlijnen, zodat middelen gericht kunnen worden ingezet.

Sinds het kabinet-Rutte 1 (2010 – 2012) is de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk economisch beleid bij de regio komen te liggen. De rol van het Rijk wordt geconcentreerd op clusters van nationaal belang en de ruimtelijke aspecten van het topsectorenbeleid. Parallel aan dit proces van decentralisatie zijn door het Rijk bezuinigingen doorgevoerd, waaronder het beëindigen van het Pieken in de Delta programma.

Sindsdien is het accent van het Rijk komen te liggen bij het Topsectorenbeleid (2011 – heden) naast het bestaande generieke voorwaardenscheppende bedrijvenbeleid. De rol van het Rijk in het ruimtelijk-economisch beleid is daarmee stimulerend, regisserend en met name via de EFRO-programma's, financierend. Zoals in de begroting van 2014 is opgenomen:

Stimuleren en financieren

- De minister is *systeemverantwoordelijk* voor een gezonde ruimtelijke economische structuur en *stimuleert en financiert* daarbinnen de versterking van «ports», «valleys» en clusters gerelateerd aan topsectoren. Hierbij is het van belang om agenda's van verschillende overheden te verbinden ten einde schaalvoordelen te benutten, overheidsinspanningen te versterken en versnippering tegen te gaan.

Regisseren en financieren

- De minister is *lidstaatverantwoordelijk* en heeft een *regisserende rol* voor het Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (EFRO). Binnen EFRO bestaan, behalve de nationale programma's, ook vier grensoverschrijdende programma's (INTERREG A – ETS) Dit zijn: Euregio Maas-Rijn, Duitsland-Nederland, Vlaanderen-Nederland en Twee Zeeën. De minister stelt *budget beschikbaar* in het kader van de nationale cofinanciering voor de landsdelige en de grensoverschrijdende programma's.

2.3 Aanleiding natuurbeleid en verantwoordelijkheid rijksoverheid

1900-1980: Ontwikkelingen in het natuurbeleid³

Toen natuurbescherming in de tweede helft van de negentiende eeuw bredere belangstelling kreeg, kwam de overheid daar nog in het geheel niet aan te pas. Bij de oprichting van de Vereniging tot bescherming van Vogels in 1899 en van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in 1905 ging het om het behoud van soorten en van mooie gebieden. Het begin van een actieve overheidsrol kwam aan het eind van de negentiende eeuw. De overheid richtte in 1899 Staatsbosbeheer op om de ontbossing te keren door bosaanplant, om stuifzanden vast te leggen en te voorzien in de behoefte aan hout, vooral mijnhout. In de eerste decennia van de twintigste eeuw werden de Vogelwet, de Boswet en de Natuurschoonwet uitgevaardigd. In 1929 werd de 'bescherming van natuurschoon' een officiële taak van Staatsbosbeheer. Na de Tweede Wereldoorlog ging de Rijksoverheid zich intensiever met natuur bemoeien. In 1967 trad de Natuurbeschermingswet in werking, om zowel gebieden als soorten te beschermen.

³ Letterlijk geciteerd uit: Ministerie van Economische Zaken (2014), *Natuurlijk Verder, Rijksnatuurvisie 2014*.

In de jaren zeventig van de vorige eeuw groeide in veel westerse landen het milieubewustzijn en werd het belang van een grensoverschrijdende aanpak almaar duidelijker. Dit leidde tot het sluiten van een reeks internationale verdragen, soms op initiatief van Nederland, die een grote invloed op het nationale natuurbeleid kregen. In 1979 kwam de Vogelrichtlijn tot stand om wilde vogels te beschermen en dertien jaar later werd een Europese natuurbeschermingsstrategie neergelegd in de Habitatrichtlijn, die zowel soorten als gebieden beschermt.

Jaren 80: Milieu als issue: Zorgen voor Morgen

Begin zeventiger jaren verscheen *Grenzen aan de groei* van de Club van Rome, over economische groei en effecten op natuur en milieu. Eind jaren tachtig kwam er op internationaal niveau een nieuwe aanpak met duurzaamheid als kernbegrip met het rapport *Our Common Future* van de Commissie Brundlandt (1987). In Nederland (1988) verscheen het rapport *Zorgen voor Morgen* van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de eerste nationale toekomstverkenning waarin de verschillende milieuproblemen in samenhang werden beschreven. Het was ook het begin van de milieu- en natuurplanbureautak die eerst door het RIVM en momenteel door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) wordt uitgevoerd. *Zorgen voor Morgen* gaf aan dat voor het beheersen van het klimaat en de duurzame bescherming van gezondheid en natuur, een drastische vermindering van de uitstoot van veel stoffen nodig was.⁴

Jaren 90: Milieubeleid, EHS en Natura 2000

In 1990 verscheen de ambitieuze beleidsnota *het Eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP1)*, waarin maatregelen waren opgenomen om in twintig jaar tijd de milieuproblemen te beheersen. In het kielzog van het NMP1 kwam ook in 1990 het Natuurbeleidsplan uit. Hierin werd de Ecologische Hoofdstructuur geïntroduceerd. Daarmee werd beoogd om een samenhangend netwerk van natuurgebieden te ontwikkelen, zodat er voldoende schaalgrootte ontstond, die past bij de schaal van de leefgebieden van bepaalde soorten. Het was een keerpunt in het beleid, dat zich hiermee richtte op ontwikkeling van natuur(gebieden) en minder op bescherming van specifieke soorten. *'In het Natuurbeleidsplan werd gestreefd naar een toename van de 'natuur'gebieden met 100.000 hectare agrarisch natuurbeheer (relatienotagebied), 100.000 hectare reservaten, 50.000 hectare natuurontwikkeling en verbindingszones. Daarnaast is er ook natuur buiten de EHS.'*⁵ In 1992 is vervolgens de EU Habitatrichtlijn van kracht geworden, waarmee een coherent Europees ecologisch netwerk van speciale beschermingszones gevormd wordt (Natura 2000). Het doel van de Habitatrichtlijn is *'bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de Lid-Staten waarop het Verdrag van toepassing is'*. Het Natura 2000 netwerk bestrijkt ook de aangewezen speciale beschermingszones op basis van de Vogelrichtlijn (uit 1979).

⁴ http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Algemeen_Actueel/Nieuwsberichten/2013/25_jaar_Zorgen_voor_morgen.

⁵ <http://themasites.pbl.nl/natuurverkenning/over-de-natuurverkenning/uitdagingen-voor-natuur/bouwstenen-van-natuurbeleid/een-korte-historie-natuurbeleidsplan-1990>.

In 1998 worden vervolgens de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet van kracht, waarmee respectievelijk de bescherming van soorten en natuurgebieden wordt geregeld.

Jaren 2000: Mens en natuur

In 2000 verscheen de natuurnota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*. Deze natuurnota werd in samenhang met het milieubeleid (NMP4) en het ruimtelijke beleid (Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening) opgesteld.⁶ Zoals de titel al zegt is de nota gericht op de interactie tussen natuur en mensen. Het begrip natuur wordt breed opgevat: *'Het is de natuur van voordeur tot Waddenzee. Dit sluit aan bij de beleving van de meeste mensen, voor wie het onderscheid tussen natuur, biodiversiteit, bos en landschap betrekkelijk is'*.⁷ In de nota wordt de ecologische hoofdstructuur als het belangrijkste succes benoemd: *'Voor het eerst sinds lange tijd is er weer sprake van een toename van het oppervlak natuurgebieden. Ook internationaal wordt met succes gewerkt met het concept van ecologische netwerken'*.⁸

In deze periode vindt de verdere uitwerking van Natura 2000 en van de wet- en regelgeving (Flora- en faunawet en Natuurbeschermingswet) plaats. Ook wordt begonnen met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), waarin een eerste vorm van decentralisatie van uitvoeringstaken plaats vond.

Natuurbeleid vanaf 2010

Het natuurbeleid is gedurende de onderzoeksperiode hevig in beweging geweest. Er zijn drie kabinetten geweest, die elk, binnen de kaders van de internationale verplichtingen, nu nog herkenbare invloed hebben achtergelaten. Het was niet alleen de politieke dynamiek, die tot veranderingen in het beleid hebben geleid. In de uitvoering van het 'oude' beleid bleek een aantal instrumenten niet goed te werken en was er behoefte aan een nieuwe aanpak. Hierna worden vier mijlpalen besproken.

De eerste mijlpaal vindt plaats in het laatste deel van het kabinet-Balkende IV. In die tijd kwam er meer focus dan voorheen op de internationale afspraken voor met name Natura 2000. Eind 2010 zijn er twee evaluaties, die aantoonen dat het natuurbeleid niet doeltreffend en doelmatig was. Het gaat hierbij om de constatering dat het beleid bij ongewijzigde vorm zou leiden tot een beleidstekort, ondanks dat aanzienlijke financiële middelen waren ingezet. In de *Mid term Review van het ILG in Uitvoering (2010)* wordt geconstateerd dat niet alle prestaties zijn gerealiseerd, dat de budgetten eerder opraken door hogere kosten en dat gebiedsprocessen meer tijd kosten. Een andere evaluatie was het *Interdepartementale Beleidsonderzoek natuur (2008 -2009)*.

⁶ Deze Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is overigens niet vastgesteld, door de val van het kabinet van het kabinet-Kok in 2002 en is in gewijzigde vorm vervangen door de Nota Ruimte (2004).

⁷ Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur, Rijksoverheid, 2000, p. 9.

⁸ Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur, Rijksoverheid, 2000, p. 12.

Deze evaluatie constateert dat er voor het realiseren van de geformuleerde operationele doelstelling (EHS/Natura 2000) op het gebied van biodiversiteit, zowel op de korte termijn (tot en met 2018) als op de lange termijn, onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Beide evaluaties lieten vooral op het onderwerp van het Natuurnetwerk Nederland zien dat het toenmalige beleid niet zou leiden tot het behalen van de doelen met betrekking tot verwerving en inrichting. Dit vormde de aanleiding tot een herziening van het beleid. De eenzijdige focus op verwerving van (landbouw)percelen voor het Natuurnetwerk Nederland werd niet meer als een begaanbaar pad gezien. De biodiversiteit was meer gebaat bij goede inrichting en adequaat beheer van de reeds verworven gronden. Mede op basis van ervaringen met het Investeringsbudget Landelijk Gebied was het inzicht dat inrichting en beheer beter op een lager schaalniveau kan worden ingevuld. De decentralisatie van het natuurbeleid om zo meer regionaal maatwerk te leveren, werd daarmee een logische stap in het beleid.

De tweede mijlpaal is de vorming van het kabinet-Rutte I en wordt gekenmerkt door een bezuiniging op het natuurbeleid van enkele honderden miljoenen. Staatssecretaris Bleker vult deze bezuiniging in, door taken te decentraliseren naar de provincies met een overheveling van en bezuiniging op de middelen. Het ILG wordt beëindigd. De robuuste verbindingzones worden geschrapt. Parallel daaraan onderhandelt de staatssecretaris met natuurorganisaties en provincies om de decentralisatie van het natuurbeleid vast te leggen in het Bestuursakkoord Natuur. Hierin worden de taken van de provincies nader ingevuld en wordt invulling gegeven aan de decentralisatie en bezuiniging op het natuurbudget. De nadruk ligt hierbij op de realisatie van de internationale natuuropgaven (Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water). De EHS wordt herijkt en afgesproken wordt om 40.000 hectare in te richten. De nadruk ligt hierbij op de realisatie van de internationale natuuropgaven. Door de decentralisatie verandert ook de positie van organisaties die zich met natuur bezighouden, zoals de Dienst Landelijk Gebied (gedecentraliseerd), Faunafonds (gedecentraliseerd) en Staatsbosbeheer (andere aansturing en financiering).

Een derde mijlpaal wordt gevormd door kabinet-Rutte II (staatssecretaris Dijksma), waarbij er een intensivering van het natuurbeleid plaatsvindt met het Natuurpact. De afspraken uit het Natuurakkoord worden herhaald en de eerder ingevoerde bezuiniging wordt deels ongedaan gemaakt, doordat een extra budget voor natuur via het Provinciefonds beschikbaar wordt gesteld. In het *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland* (2013) hebben Rijk en provincies afspraken gemaakt hoe de extra middelen voor natuur worden ingezet. Met deze extra middelen blijkt het mogelijk om een 'plus' te formuleren op de ambities uit het Bestuursakkoord Natuur. De EHS wordt hernoemd tot Natuurnetwerk Nederland. Er wordt ingezet op een verdubbeling van de opgave voor verwerving en inrichting, en realisatie van natuurlijke verbindingen. Ook wordt ingezet op een impuls van natuur buiten het Natuurnetwerk Nederland. Het natuurpact wordt driejaarlijks geëvalueerd door het Planbureau voor de Leefomgeving. In de Wet natuurbescherming (op 1 juli 2015 aangenomen door de Tweede Kamer) zijn de afspraken uit het Bestuursakkoord Natuur en het Natuurpact ten aanzien van de wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de provincies vastgelegd.

De vierde mijlpaal wordt gevormd door de *'Rijksnatuurvisie 2014 natuurlijk verder'* van staatssecretaris Dijksma. Daarin wordt het gedecentraliseerde beleid van onder meer het Natuurnetwerk Nederland voortgezet, maar er komen ook nieuwe accenten. De economische betekenis van de natuur wordt sterker in het beleid geïntegreerd. Er is aandacht voor de internationale relaties van grondstofwinning tot gebruik in Nederlandse productie- en consumptieketens. Het bedrijfsleven wordt als partner aangesproken om natuur op een duurzame manier te benutten. In de nieuwe natuurvisie komt het belang van de samenleving en wat de burgers en maatschappelijke organisaties zelf aan natuurontwikkeling en onderhoud kunnen doen, duidelijk naar voren: *'Er is het kabinet veel aan gelegen het beeld van natuur als hindermacht in te ruilen voor een beeld van natuur als bron van maatschappelijke en economische ontwikkeling.'* Passend in deze maatschappelijke aanpak is de aandacht voor samenhang van natuur met andere beleidsvelden. Zo is een nieuwe aanpak met collectieven voor agrarisch natuurbeheer vormgegeven. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de beleidswijzigingen die met de Rijksnatuurvisie zijn ingezet.

Tabel 2.1 Transitie natuurbeleid (gebaseerd op *Rijksnatuurvisie Natuurlijk verder, 2014*)

Van	Naar
Ruimtelijk gescheiden gebieden (Natuurnetwerk Nederland, voorheen EHS)	Vervlechting van natuur met andere functies
Focus op specifieke soorten en habitats in specifieke gebieden	Sturen op condities voor natuurlijke processen op een hoger schaalniveau (bv regionaal)
Natuur als hindermacht voor ontwikkelingen, afkalkend draagvlak voor natuurbeleid	Natuur als bron voor maatschappelijke en economische ontwikkeling, groot draagvlak natuurbeleid
Beperken van schadelijke effecten landbouw voor natuur	Natuurinclusieve landbouw
Rijk als kadersteller en uitvoerder	Uitvoering in handen van provincies en de energieke samenleving

Het behoud van biodiversiteit als doel staat overigens nog steeds buiten kijf. Met deze Rijksnatuurvisie zet het Rijk in op een nieuwe koers en aanpak náást de bestaande aanpak van soortenbescherming en gebiedenbeleid en b́innen de bestaande internationale kaders van wet- en regelgeving en gemaakte afspraken.

Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

Zoals uit het voorgaande al blijkt zijn er in de onderzoeksperiode 2010 – 2014 verschuivingen opgetreden in de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Zo zijn de provincies verantwoordelijk geworden voor de aanleg en het beheer van het Natuurnetwerk Nederland en wil de Rijksoverheid sturen op een grotere betrokkenheid van de maatschappij bij de uitvoering van het natuurbeleid. De verantwoordelijkheden van het Rijk betreffen de volgende⁹:

Stimuleren

- Om de wederzijdse versterking van ecologie en economie te bevorderen en de maatschappij meer te betrekken bij natuur (Rijksnatuurvisie 'Natuurlijk Verder'), stimuleert het Rijk acties en initiatieven van bedrijven, natuurorganisaties en andere maatschappelijke actoren. Met behulp van een subsidieregeling worden innovaties op het gebied van groene groei gestimuleerd. In de uitvoeringsagenda natuurvisies wordt verder invulling gegeven aan stimuleringsacties.

Regisseren

- De minister van EZ is *systeemverantwoordelijk* voor het behoud en duurzaam gebruik van de *ationale biodiversiteit* – mede als natuurlijke hulpbron – en voor de zekerstelling van de aanwezigheid van natuur op lange termijn.
- De minister van EZ is tevens *medeverantwoordelijk* voor het behoud en duurzaam gebruik van de *internationale biodiversiteit*. Op grond daarvan is de minister verantwoordelijk voor het stellen van kaders voor de omvang en kwaliteit van natuurgebieden, voor soortenbescherming zowel op het land, in de zee, als ook overzees in Caribisch Nederland en voor Europese en internationale afspraken over de handel in en het gebruik van planten, dieren en natuurlijke grondstoffen zoals bijvoorbeeld tropisch hardhout.

(Doen) Uitvoeren

- Onderdeel van de decentralisatieafspraken Natuur is dat provincies binnen de gestelde rijkskaders verantwoordelijk zijn voor het realiseren en beheren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de daarin gelegen N2000-gebieden en, naar aanleiding van het regeerakkoord: herstelbeheer, soortenbeleid buiten de EHS en agrarisch natuurbeheer.

⁹ Ministerie van Economische Zaken (2013 - 2014), *Rijksbegroting 2014, XIII Economische Zaken*.

3. Doelen, instrumenten en uitgaven

Dit hoofdstuk beschrijft de doelen en instrumenten die zijn ingezet voor het beleid dat valt onder artikel 18 van de begroting 2014 van het Ministerie van EZ (paragraaf 3.1 en 3.2). De paragrafen 3.3 en 3.4 gaan achtereenvolgens in op de Rijksuitgaven en de bedrijfsvoering. Dit hoofdstuk gaat hiermee in op de RPE-vragen 5,6 en 7.

5) *Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?*

6) *Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?*

7) *Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?*

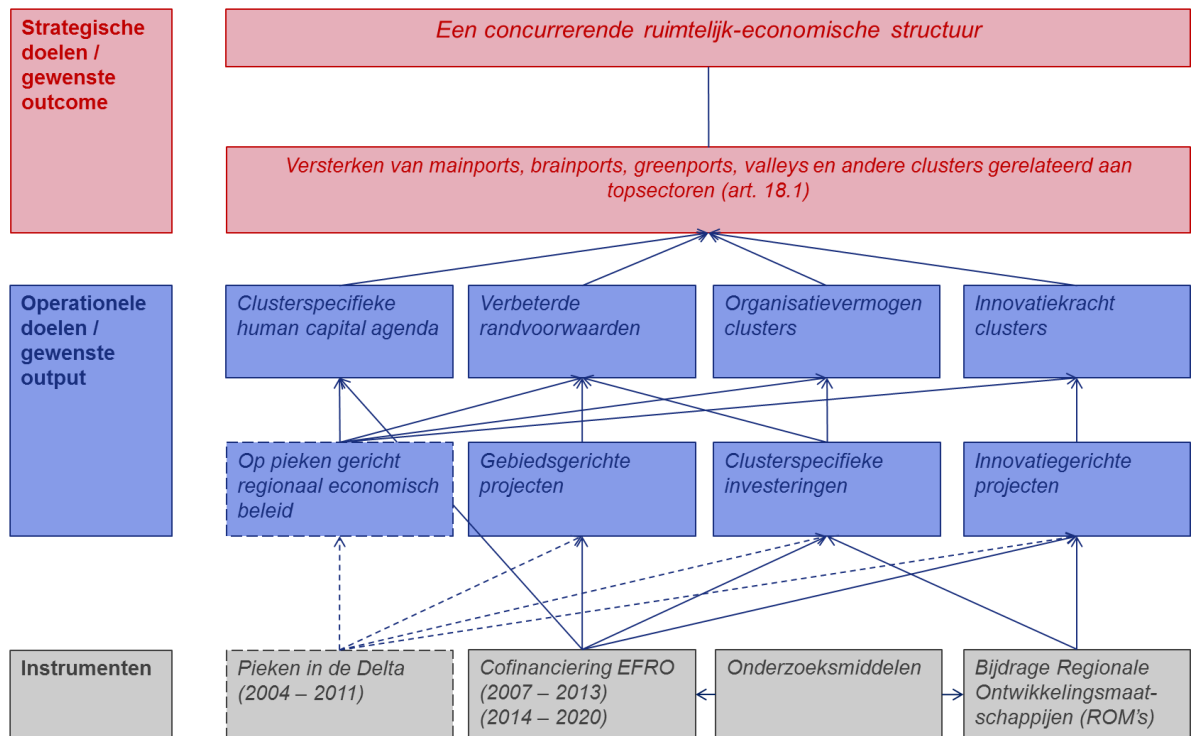
3.1 Doelen en instrumenten ruimtelijk economisch beleid

Het ruimtelijk economisch beleid kent strategische doelen gericht op het bereiken van maatschappelijke effecten (outcome) en operationele doelen gericht op het behalen van concrete resultaten (output). Om deze doelen te behalen worden instrumenten (input) ingezet, zoals wetgeving, bestuurlijke afspraken, financiële middelen en kennis. Idealiter bestaat er samenhang tussen de instrumenten en versterken zij elkaar. Idealiter is het ook zo dat met alle verschillende instrumenten de doelen gehaald kunnen worden.

In de volgende figuur 3.1 zijn de huidige strategische en operationele doelen van het Nederlandse ruimtelijk economisch beleid weergegeven, inclusief de instrumenten die daaraan bijdragen. Deze figuur is mede gebaseerd op de evaluatie van het ruimtelijk economisch beleid van de afgelopen tien jaar (2004 – 2014)¹⁰. Een concurrerende ruimtelijk-economische structuur wordt overigens niet alleen bereikt door de inzet vanuit artikel 18.1, maar ook door de inzet vanuit artikel 12 en artikel 13, die als doel hebben het versterken van het innovatievermogen (artikel 12) en het versterken van het ondernemersklimaat (artikel 13).

¹⁰ Technopolis (2014), *Verschuivende paradigma's in het ruimtelijk economisch beleid*.

Figuur 3.1 Strategische en operationele doelen ruimtelijk economisch beleid



Het ruimtelijk-economisch beleid kan op vier manieren bijdragen aan het versterken van clusters (Technopolis, 2014), namelijk door:

1. Het versterken van het organisatorisch samenwerkingsvermogen van het cluster (door clusterorganisatie en –management op te zetten, door het stimuleren van visievorming, roadmaps, door makelen en schakelen).
2. Het versterken van het innovatief vermogen van het cluster (door al dan niet gezamenlijke innovatieprojecten, opzetten van kenniscentra en –netwerken, verbeteren van de valorisatie) al dan niet met buitenlandse partners.
3. Het verbeteren van de Human Capital agenda (specifieke scholing, training, opleiden en aantrekken van kenniswerkers).
4. Door het verbeteren van specifieke randvoorwaarden voor een competitief cluster. Dat kan variëren van het verbeteren van de fysieke infrastructuur (campussen, logistieke voorzieningen) het aantrekken van (buitenlandse) investeerders, het wegnemen van cluster specifiek belemmeringen (regelgeving, energieprijzen), het stimuleren van starters in het cluster, het zorgen voor een aantrekkelijk leefklimaat en een betere internationale branding van een cluster.

Met behulp van (financiële) instrumenten van het Rijk worden gebiedsgerichte of clusterspecifieke projecten, innovatiegerichte projecten gerealiseerd die aangrijpen op één of meerdere van de genoemde manieren van clusterversterking.

Daarnaast werden regio's met het Pieken in de Delta beleid door het Rijk ondersteund door middel van inbreng van kennis en netwerk voor de aanscherping van het economisch beleid van de regio. Het Rijk beoogde hiermee regionaal maatwerk te bereiken door een combinatie van de inzet van financiële middelen (onder andere Pieken in de Delta-subsidie, EFRO) en het inbrengen van kennis en netwerk onder andere via de ROM's, de ambtenaren van EZ in de regiokantoren voor de verbinding met het landelijk instrumentarium).

Als indicatoren gelden het niveau van clusterontwikkeling (specialisatie en samenhang tussen bedrijven, kennisinstellingen, diensten, infrastructuur) weergegeven door middel van een schaal van 1 – 7 en de positie die Nederland inneemt zoals weergegeven in The Global Competitiveness report van het World Economic Forum.

Indicator	Ambitie 2015
Niveau clusterontwikkeling	5
NL positie	7

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de ingezette instrumenten voor het ruimtelijk economisch beleid, waarbij een indeling¹¹ is gemaakt naar Juridische instrumenten, Financieel-economische instrumenten en Informatie en communicatie.

Tabel 3.1 Overzicht instrumenten ruimtelijk economisch beleid (2010 – 2014)

Type Instrument	Instrumenten
Financieel- economische instrumenten	Cofinanciering EFRO Innovatiebijdrage Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen Pieken in de Delta (uitfinanciering van verplichtingen)
Informatie en communicatie (waaronder onderzoek)	Onderzoek ter ondersteuning topsectorenbeleid en bedrijvenbeleid

¹¹ Dit is een veel gebruikte indeling van beleidsinstrumenten in de bestuurskundige literatuur.

3.2 Doelen en instrumenten natuurbeleid

Het Nederlandse natuurbeleid is in sterke mate geënt op het nakomen van internationale afspraken, zoals de EU Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, de Europese Karierrichtlijn Mariene Strategie en de EU-biodiversiteitsstrategie (die op haar beurt weer gebaseerd is op de Convention on Biodiversity). Nationale kaders zijn de Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet (1998) en de Boswet, die binnenkort zullen opgaan in de Wet Natuurbescherming. De internationale en nationale kaders voor het natuurbeleid staan beschreven in bijlage 5. Hierbij wordt opgemerkt dat aanpalend beleid zoals de Kaderrichtlijn Water of beleid gericht op het beperken van emissies weldegelijk van invloed zijn op het natuurbeleid, maar niet tot de scope van deze beleidsdoorlichting behoren.

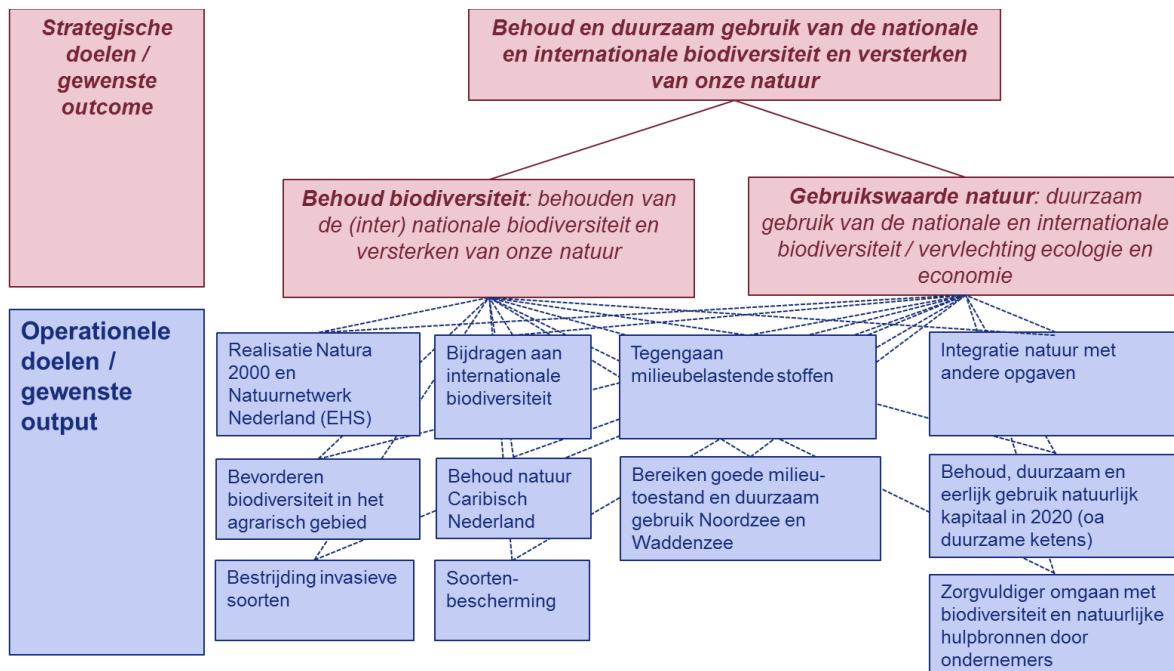
Hierna worden twee doelenbomen gepresenteerd om de ontwikkeling in beleidsdoelstellingen duidelijk te maken. Beide zijn van belang bij het trekken van conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid.

1. De eerste doelenboom is gebaseerd op de periode 2010 – 2014 (figuur 3.2). Deze reconstructie van de doelen is met name gebaseerd op de Rijksbegroting 2014, de Rijksnatuurvisie 2014 en de natuurdoelen die uitgewerkt zijn in de EU-biodiversiteitsstrategie 2011 – 2020.
2. De tweede doelenboom (figuur 3.3) is gebaseerd op de in te richten evaluatie van het natuurpact (periodiek met ingang van 2016) die aansluit bij het nieuwe natuurbeleid, waarbij meer nadruk ligt op het verbeteren van de maatschappelijke betrokkenheid van mensen en bedrijven bij natuur.

Doelenboom 1

De reconstructie heeft geleid tot onderstaande doelenboom met de strategische en operationele doelen van het natuurbeleid en heeft betrekking op de periode 2010 – 2014.

Figuur 3.2 Strategische en operationele doelen natuur op basis van reconstructie



Het strategische doel 'Behoud van biodiversiteit' is sterk gekoppeld aan artikel 18.3. Voor dit doel zijn in de onderzoeksperiode 2010 – 2014 financiële middelen ingezet ten behoeve van Natura 2000-gebieden, Natuurnetwerk Nederland, Kaderrichtlijn Mariene strategie, Regelingen Natuur (waaronder agrarisch natuurbeheer), monitoring, bijdragen aan natuur in het Caribisch deel van Nederland en bijdragen aan Staatsbosbeheer. Dit betreft dus met name gebiedenbeleid. Verder draagt de natuurwetgeving zoals de voor heel Nederland geldende Flora- en faunawet bij aan het behoud van biodiversiteit (soortenbescherming). Het gebiedenbeleid en dan specifiek de oorspronkelijke Ecologische Hoofdstructuur (EHS, nu Natuurnetwerk Nederland) kent zijn oorsprong in het natuurbeleidsplan uit 1990. Hierin wordt de EHS gepresenteerd als een ruimtelijk stabiele structuur: een samenhangend netwerk van kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden, bufferzones en verbindingzones, dat een duurzame basis moet bieden aan de in (inter)nationaal opzicht belangrijk geachte ecosystemen en soorten. Deze gedachte, alhoewel hier en daar aangescherpt, is nog steeds actueel. Later is het Natura 2000-beleid van kracht geworden, dat in feite een internationale erkenning van de Nederlandse aanpak via gebiedenbeleid is.

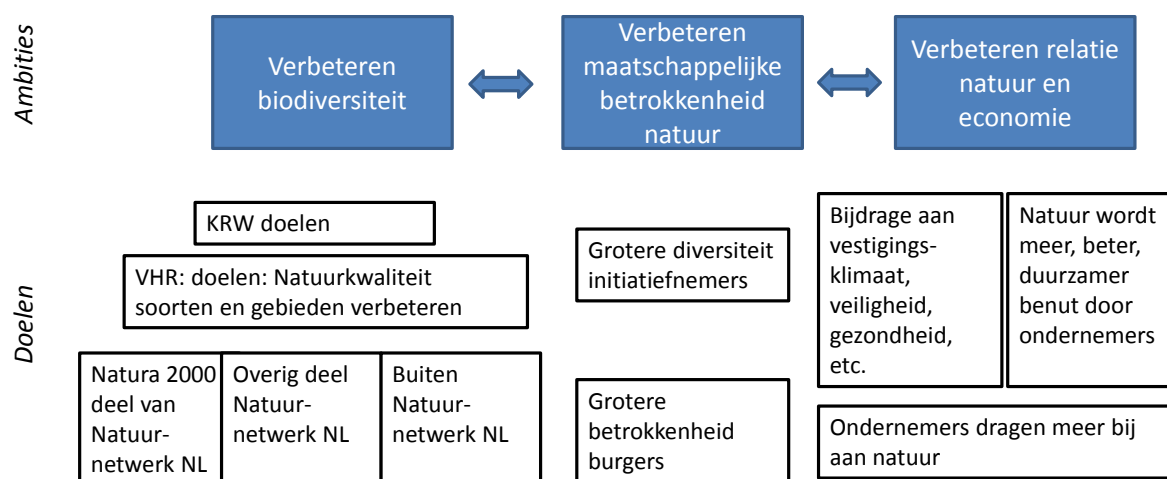
Het strategisch doel 'Duurzaam gebruik van nationale en internationale biodiversiteit' is gekoppeld aan artikel 18.2. Hieronder vallen instrumenten als het Programma Natuurlijk Ondernemen en Green Deals, Nadere Uitwerking Rivierengebied, Maaswerken, Mainport Rotterdam, Natuurherstel Westerschelde, Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta en Waddengebied en de Programmatische Aanpak Stikstof.

Deze instrumenten komen deels voort uit het verleden, waar economisch gedreven projecten alleen tot uitvoering konden komen als er voldoende mitigatie of compensatie voor natuur zou plaatsvinden (Mainport Rotterdam, Natuurherstel Westerschelde, PAS). Daarmee is een kader ontwikkeld om de samenhang tussen economie en natuur te versterken. Bij de nieuwere beleidslijnen vormt deze samenhang het uitgangspunt en wordt vooral ondernemers gevraagd om natuur in hun processen te integreren (Programma Natuurlijk Ondernemen en Green Deals).

Doelenboom 2

Naast bovenstaande doelenboom die specifiek is opgesteld in het kader van deze beleidsdoorlichting en betrekking heeft op de periode 2010 - 2014, heeft het Planbureau voor de Leefomgeving in het kader van de evaluatie van het Natuurpact een doelenboom gereconstrueerd op basis van het nieuwe natuurbeleid. In deze doelenboom ligt – in lijn met het nieuwe natuurbeleid - de nadruk meer op het verbeteren van de maatschappelijke betrokkenheid van mensen en bedrijven bij natuur.

Figuur 3.3 Overzicht van ambities en doelen van het Rijk en de provincies in het natuurbeleid¹²



¹² Bron: PBL (2015), Evaluatie van het Natuurpact, een voorstel voor een evaluatiekader.

Het belangrijkste verschil tussen beide doelenbomen is de waarde die wordt gehecht aan de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. De ambitie om de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur te verbeteren, staat in de doelenboom op basis van de Rijksnatuurvisie op eenzelfde niveau als het verbeteren van de biodiversiteit en het verbeteren van de relatie natuur en economie. De doelen die aan deze ambitie verbonden zijn, zijn de grotere betrokkenheid van burgers bij de natuur en het vergroten van de diversiteit van initiatiefnemers. In die lijn van denken wordt het belangrijker om burgers en bedrijven enthousiast te maken over natuur. Een instrument als natuur- en milieueducatie past hier bijvoorbeeld goed in. Het beleid richt zich nu ook sterker op natuurinclusief ondernemen.

Dit verschil in focus voor de periode 2010 – 2014 en na 2014 is van belang bij het trekken van conclusies over de (mogelijkheden voor het vergroten van de) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, zoals in de hoofdstukken 5 en 6 aan de orde komt.

Indicatoren

In de rijksbegroting wordt de Rode Lijst Indicator (RLI) als indicator voor het strategische doel 'Behoud biodiversiteit' gepresenteerd. Deze RLI wordt in de begroting gehanteerd omdat deze aansluit op de internationale verdragen die Nederland heeft geratificeerd, met name het Bern-verdrag, het Biodiversiteitsverdrag en de EU-biodiversiteitsdoelstelling. De RLI geeft via een indexcijfer het verloop aan van het aantal bedreigde soorten in ons land. Dat is het totaal aantal soorten dat op de officiële Nederlandse rode lijsten is aangemerkt als verdwenen, ernstig bedreigd, bedreigd, kwetsbaar of gevoelig. Hoe hoger het getal, hoe meer soorten bedreigd zijn. In de begroting van EZ is een streefwaarde opgenomen van 100 in 2020. Naast deze RLI zijn er meer indicatoren om de biodiversiteit te meten, zoals de Mean Species Abundance die iets zegt over de ecosysteemkwaliteit. In deze doorlichting is in aansluiting op de begroting alleen naar de RLI gekeken. Overigens wordt deze indicator de komende jaren doorontwikkeld. Zo wordt in de begroting van 2016 het aantal soortgroepen uitgebreid en wordt uitgegaan van het aantal soorten dat niet wordt bedreigd.

Indicator	Referentiewaarde	Peildatum	Streefwaarde	Planning	Bron
Stand van duurzame condities van alle in 1982 voorkomende soorten	106	2002	100 (situatie 1995)	2020 (Raming 2014 104)	Basisrapporten rode lijsten (EZ, CBS)

Ook voor enkele individuele instrumenten zijn in de begroting van EZ indicatoren benoemd zoals het aantal definitief aangewezen Natura 2000-gebieden (streefwaarde 160 in 2014) en het aantal definitief vastgestelde EZ-Natura 2000-beheerplannen (40 in 2014). Voor Natuurnetwerk Nederland gaat het om het aantal gerealiseerde hectaren en de kwaliteit van de gerealiseerde natuur.

Hiervoor zijn geen indicatoren en streefwaarden opgenomen in de begroting (maar wel in het Natuurpact). Overigens is de realisatie en het beheer van het Natuurnetwerk Nederland gedecentraliseerd naar de provincies en dus geen rijkstaak meer. Voor veel andere instrumenten zijn geen indicatoren benoemd.

Indicator	Referentiewaarde	Peildatum	Streefwaarde	Planning	Bron
Aantal definitief aangewezen Natura 2000-gebieden	34	2010	160	2014	EZ
Aantal definitief vastgestelde EZ-beheerplannen	0	2010	40	2014	EZ

Voor het strategisch doel *'Duurzaam gebruik van nationale en internationale biodiversiteit'* is geen overkoepelende indicator beschikbaar die weergeeft in welke mate het doel bereikt is. Voor instrumenten als Mainport Rotterdam, NURG, Maaswerken en de Westerschelde zijn wel concrete doelen opgenomen over het aantal te realiseren hectares natuur.

Voor PAS is in de begroting een doelstelling opgenomen waarbij wordt aangegeven voor welk streefpercentage stikstofgevoelige N2000-gebieden PAS ontwikkelingsruimte creëert.

Indicator	Referentiewaarde	Peildatum	Streefwaarde	Planning	Bron
% stikstofgevoelige N2000-gebieden waar PAS ontwikkelingsruimte creëert	0	2012	➤ 95%	2014	Aerius (PBL)

Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle ingezette instrumenten voor het natuurbeleid, waarbij wederom een indeling¹³ is gemaakt naar Juridische instrumenten, Financieel-economische instrumenten en Informatie en communicatie.

Tabel 3.2 Overzicht instrumenten natuur

	Instrumenten 18.2 Wederzijds versterken van ecologie en economie	Instrumenten 18.3 behoud (inter)nationale biodiversiteit en versterken natuur
Juridische instrumenten (wet- en regelgeving en bestuurlijke afspraken)	Wet Inrichting Landelijk gebied Rijksnatuurvisie 2014 Programma Natuurlijk Ondernemen en Green Deals Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal Deltaprogramma	Wet Inrichting Landelijk gebied Wet Natuurbescherming (Flora en Faunawet, Boswet, Natuurbeschermingswet) Natura 2000 Natuurschoonwet Natuurbeleidsplan en Natuurbeleidsplan Caribisch gebied Rijksnatuurvisie 2014 Bestuursakkoord Natuur en Natuurpact m.b.t. decentralisatie taken Natuurnetwerk Nederland Mariene Strategie Noordzee Beleidsprogramma biodiversiteit 2008 – 2011 Internationale verdragen als CBD, CMS, IWS, OSPAR, ed.

¹³ Dit is een veel gebruikte indeling van beleidsinstrumenten in de bestuurskundige literatuur. De indeling is overigens niet altijd strikt hanteerbaar: sommige instrumenten hebben bijvoorbeeld zowel een juridisch als financieel karakter. De indeling is dan ook indicatief.

	Instrumenten 18.2 Wederzijds versterken van ecologie en economie	Instrumenten 18.3 behoud (inter)nationale biodiversiteit en versterken natuur
Financieel-economische instrumenten	Subsidieregeling groene groei NURG / Maaswerken Mainport Rotterdam 750 ha natuur Programmatische aanpak stikstof Programma Natuurherstel Westerschelde Programma naar een Rijke Waddenzee Fiscale faciliteiten (niet specifiek 18.2) zoals vrijstelling LI, vrijstelling BBL, bosbouwvrijstelling, vrijstelling vergoeding bos-, en natuurbeheer, vrijstelling bos-, en natuurterreinen forfaitair rendement, vrijstelling natuurgrond	Subsidies (o.a. burgereducatie, Regelingen Natuur) Contributies internationale organisaties Nieuw stelsel agrarisch natuurbeheer POP3 Bijdrage Staatsbosbeheer
Informatie en communicatie (waaronder onderzoek)	Integrale gebiedsontwikkeling Waddengebied (i.s.m. IenM) Inhoudelijke verdieping t.a.v. TEEB methodologie (komen tot een verantwoorde methodologie om de waarde van natuur te meten in MKBAs)	Monitoring Gegevensautoriteit Natuur

3.3 Rijksuitgaven Natuur en regio 2010 - 2014

In oktober 2010 is in het regeerakkoord Rutte I besloten tot de fusie van het Ministerie van EZ en het Ministerie van LNV tot het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie. Hierdoor is de begroting 2011 middels een nota van wijziging aangepast en samengevoegd. De middelen voor natuur en regio werden samen gebracht op artikel 18 van de begroting.

In paragraaf 2.1 is de begrotingsstructuur van artikel 18 reeds toegelicht. Als gevolg van onder meer begrotingswijzigingen kunnen de realisatiecijfers van de verschillende jaren in de periode 2008 tot en met 2014 niet direct met elkaar vergeleken worden.

Aan de hand van de jaarverslagen en informatie over de conversie is daarom een financiële reconstructie gemaakt, zodat een te vergelijken financieel beeld ontstaat tussen de jaren. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de rijksuitgaven van artikel 18 in de periode 2010 - 2014.

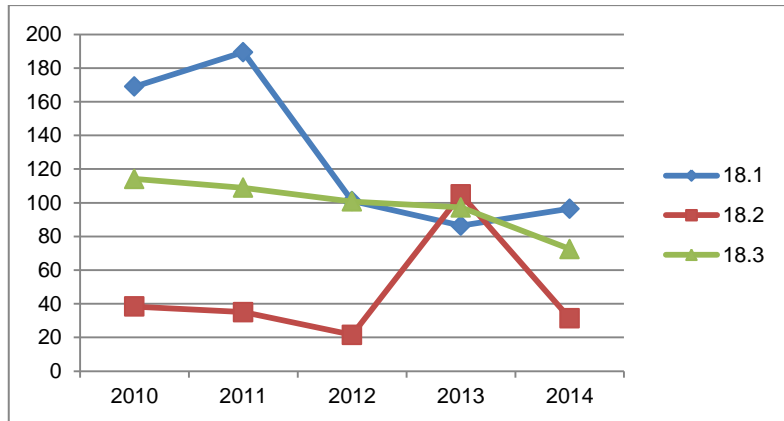
Tabel 3.3: Overzicht gerealiseerde rijksuitgaven artikel 18 (x €1 miljoen; bron: jaarverslag 2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
18.1 Versterken mainports, brainports, greenports, valleys en andere clusters gerelateerd aan topsectoren	169,0	189,4	101,0	86,4	96,4
18.2 Wederzijds versterken van ecologie en economie	38,3	35,1	21,6	104,9	31,3
18.3 Behouden van de (inter-)nationale biodiversiteit en versterken van onze natuur	114,2	108,9	100,7	97,2	72,5
18.4 Te decentraliseren	540,3	723,4	101,7		
Bijdragen aan agentschappen	166,8	165,9	155,0	152,3	137,1
Totaal	1.028,6	1.222,6	480,0	440,8	337,4

Vanaf 2012 dalen de rijksuitgaven op artikel 18 sterk door de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies en de taakstellingen op het natuurbeleid (zie ook paragraaf 3.3.1 en 3.3.2). De taakstellingen lopen per jaar op, mede daardoor is er sprake van een afname van de totale uitgaven in de periode 2012 tot en met 2014.

Het budget van artikel 18.1 stijgt in 2014 licht vanwege de stijging in de uitfinanciering van de instrumenten Sterke regio's en Nota Ruimte. Artikel 18.2 kent in 2013 een sterke stijging van het budget in verband met de incidentele bijdrage van € 60 miljoen aan de Westerschelde en € 17,2 miljoen aan Grensmaas. Het budget van 18.3 loopt gestaag af. In de figuur hierna zijn deze ontwikkelingen van de gerealiseerde uitgaven weergegeven voor de sub artikelen 18.1 tot en met 18.3.

Figuur 3.4 Ontwikkeling gerealiseerde uitgaven per sub artikel van artikel 18 (x €1 miljoen)



Hieronder zijn per sub artikel de instrumenten toegelicht met enkele illustraties (niet limitatief) uit 2014.

18.1 Versterken mainports, brainports, greenports, valleys en andere clusters gerelateerd aan topsectoren

Dit sub artikel omvat uitfinanciering van verplichtingen voor de Zuiderzeelijn, Pieken in de Delta, sterke regio en Nota Ruimte en daarnaast de innovatiesubsidie voor de vijf regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's). De grootste uitgaven gaan naar de cofinanciering voor Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) inclusief Interreg en naar de uitfinanciering van verplichtingen van het programma Pieken in de Delta.

In de periode 2010-2014 zijn meerdere budgetten van 18.1 gedecentraliseerd naar het Provinciefonds en het Gemeentefonds. In onderstaande tabel is per instrument weergegeven hoeveel budget is gedecentraliseerd.

Tabel 3.4 Omvang decentralisatie per instrument artikel 18.1 (x €1 miljoen); (bron: EZ)

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Pieken in de Delta</i>		33,3			
<i>Bedrijventerreinen</i>	40	16,3	30,1	33	22,6
<i>Nota Ruimte</i>			9	15	
<i>Sterke regio's</i>		24	8,3	8,5	2,8
<i>Zuiderzeelijn</i>			8,5	10,5	12,3
Totaal	40	73,6	55,9	67	37,7

18.2 Wederzijds versterken van ecologie en economie

Dit sub artikel omvat uitgaven voor opdrachten in het kader van ruimtelijke opgaven zoals Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG), Maaswerken, Mainport Rotterdam, Programma Rijke Waddenzee en het Deltaprogramma. Daarnaast gaat er geld naar de subsidieregeling Programma Natuurlijk Ondernemen en Green Deals. Ook de bijdragen aan mede overheden voor Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en Westerschelde vallen er onder.

18.3 Behouden van de (inter-)nationale biodiversiteit en versterken van onze natuur

Dit sub artikel bevat uitgaven voor opdrachten als Invasieve soorten, Kaderrichtlijn Mariene Strategie/Noordzee, Natura 2000, Monitoring, Internationale biodiversiteit en Caribisch Nederland en subsidieregelingen Natuur zoals Burgereducatie, Regeling draagvlak natuur (RDN), Stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden (SBL), versterking natuur en bosbeheer bij landgoedeigenaren (VNBL) & beheer Kroondomeinen.

Daarnaast wordt de bijdrage aan Staatsbosbeheer, diverse contributies en sinds 2014 bijdragen aan medeoverheden vanuit dit sub artikel gefinancierd. Tenslotte worden de rente en aflossingen voor bestaande leningen voor de EHS en particulier natuurbeheer (PNB) gefinancierd vanuit 18.3.

18.4 Te decentraliseren

De uitgaven in 2010 en 2011 betreffen hoofdzakelijk uitgaven in het kader van het ILG en de EHS die vanuit de rijksbegroting beschikbaar zijn gesteld aan provincies. Met ingang van 2012 zijn deze middelen beschikbaar gesteld via het provinciefonds. De weergegeven realisatie in 2012 betreft alleen de realisatie van de bijdrage aan het Faunafonds en Staatsbosbeheer. Vanaf 2013 zijn de bedragen voor deze provinciale beheertaak beschikbaar gesteld via het provinciefonds.

Bijdrage aan agentschappen

De uitgaven betreffen voornamelijk bijdragen aan Dienst Landelijk Gebied en Dienst Regelingen. Daarnaast zijn er kleinere bijdragen aan de NVWA en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Dienst Landelijk Gebied (DLG) is in verband met de decentralisatie van het natuurbeleid opgeheven per 1 maart 2015. Het grootste deel van de taken van DLG is overgenomen door de provincies en RVO.

Apparaatsuitgaven

Tot de begroting van 2012 werd het personeelsbudget per beleidsartikel geraamd. Het personeelsbudget was samengesteld uit het budget van één of meerdere directies waarvan de uitgaven via het beleidsartikel liepen. Als gevolg van de organisatorische herindeling van EZ zijn de personeelsbudgetten van 2010 en 2011 hierdoor niet meer één op één herleidbaar naar de nieuwe indeling van directies. Het budget van 2010 en 2011 is daarom indicatief. De apparaatsuitgaven van EZ staan op artikel 40 van de begroting.

Hieronder is per jaar het budget weergegeven.

Tabel 3.5 Omvang apparaatsuitgaven gekoppeld aan artikel 18 (x €1 miljoen, bron administratie FEZ, peiljaar 2015)

Artikel 40	2010	2011	2012	2013	2014
Apparaatsuitgaven	25,0	25	24.1	20.9	18.9

3.3.1 Decentralisatiemiddelen natuur

In het regeerakkoord Rutte I is besloten om de EHS ter herijken en het natuurbeleid te decentraliseren naar de provincies. Hierdoor zijn de resterende budgetten ten behoeve van Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en de EHS overgeheveld naar het provinciefonds via een decentralisatie uitkering in 2012 en 2013.

De verantwoordelijkheid voor de uitfinanciering van projecten die onderdeel waren van ILG en EHS, lopende verplichtingen ten tijde van het regeerakkoord en nieuwe verplichtingen aangegaan na het regeerakkoord zijn per 1 januari 2012 overgedragen aan de provincies door het Rijk.

In 2013 is er als voorloper op het natuurpact nog € 156 miljoen overgeheveld van de begroting van EZ naar het Provinciefonds.

Tabel 3.6 Omvang overgehevelde Natuur en ILG-middelen van begroting EZ naar Provinciefonds (x €1 miljoen)

	2012	2013	2014
Overgehevelde resterende ILG middelen als decentralisatie uitkering t.b.v. beheer t/m 2013 en het afronden van de harde juridische verplichtingen	261	237	45 (FES middelen)
Decentralisatie-uitkering voor realiseren natuurprojecten (lenteakkoord)		156	

Vanaf 2014 voegt het Rijk voor het beheer structureel € 105 miljoen toe aan de algemene middelen van het Provinciefonds conform het Bestuursakkoord Natuur met de provincies. Aansluitend op deze bijdrage heeft kabinet-Rutte II extra middelen voor natuur vrijgemaakt, waarmee de doorgevoerde bezuinigingen deels weer te niet werden gedaan. In de jaren 2014 en 2015 zal € 100 miljoen extra beschikbaar zijn, in de jaren 2016 en 2017 € 300 miljoen extra en vanaf 2018 € 200 miljoen structureel. Deze structurele rijksmiddelen lopen vanaf 2014 rechtsreeks als algemene middelen via de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar het Provinciefonds en zijn dus niet zichtbaar op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken.

3.3.2 Taakstellingen

In het regeerakkoord Rutte I is naast de beslissing om het natuurbeleid te decentraliseren ook besloten tot een aantal bezuinigingen op het natuurbeleid. Na het doorvoeren van deze taakstellingen zijn de onderdelen van de EHS en ILG die resteerden, gedecentraliseerd naar de provincies in een decentralisatie-uitkering.

Het betrof taakstellingen die werden ingevuld door bijvoorbeeld de bundeling van verantwoordelijkheden van waterschappen, efficiencywinst in de uitvoering van natuurbeheer, stoppen van inzet van Staatsbosbeheer buiten de EHS, afschaffen van Recreatie om de Stad en de financiering van robuuste verbindingen, het doorberekenen van kosten van milieueffectrapportage (MER) en taakverbreding van de provincies (de decentralisatie-korting).

Tabel 3.7 Totaaloverzicht van de bezuinigingen kabinet-Rutte I op de oude LNV-begroting artikel 22, 23, 24 en 27 (x €1 miljoen)

	2011	2012	2013	2014
Bezuinigingen LNV-begroting n.a.v. regeerakkoord Rutte I	61,0	238,0	321,0	387,0

Naar aanleiding van voornoemde bezuinigingen zijn in het bestuursakkoord Natuur naast afspraken over inzet van de resterende middelen (aflopend naar structureel € 105 miljoen per jaar) met provincies afspraken gemaakt over de vervallen rijksdoelen.

In het regeerakkoord Rutte I is een subsidietaakstelling opgenomen van in totaal € 500 miljoen. Een deel van deze taakstelling is bij regio beleid verwerkt.

Tabel 3.8 Overzicht taakstellingen subsidies kabinet-Rutte I (x €1 miljoen)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bedrijventerreinen		0,3	0,3	1,0	7,3	22,9
Cofinanciering EZ in EFRO-programma's				6,3	7,8	10,4
Pieken in de Delta	7,4	15,7	40,5	56,5	75,3	113,2
Andere gebiedsgerichte bijdragen					10,0	
Innovatiebijdrage ROM's		1,8	3,6	5,4	5,8	7,3
Overige kasverlagende maatregelen		6,0	43,8		22,1	28,5

3.3.3 Concluderend

Geconcludeerd wordt dat door bezuinigingen enerzijds en decentralisatie van beleid anderzijds de aard en samenhang van artikel 18 is veranderd. Ging het in 2010 nog om grote bedragen voor concrete doelen als verwerving en inrichting van de EHS en Recreatie om de Stad (RodS), in 2014 resteren fors kleinere budgetten. Er zijn instrumenten die nog uit de ILG-periode komen en niet zijn gedecentraliseerd zoals NURG/Maaswerken en Mainport Rotterdam. Anderzijds zijn middelen opgenomen voor een aantal nieuwe instrumenten, zoals de middelen voor de natuurvisie en voor het programma natuurlijk ondernemen en green deals.

Bij het ruimtelijk economisch beleid zijn de (structurele) budgetten grotendeels gedecentraliseerd. Dit betreft budgetten als Pieken in de Delta en Sterke Regio's en Nota Ruimte en de uitfinanciering van verplichtingen. Wat resteert, is de cofinanciering voor EFRO.

3.4 Overige publieke uitgaven aan ruimtelijk economisch beleid

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

De Europese Structuur en Investeringsfondsen (ESI) hebben tot doel om de economische concurrentiekracht, werkgelegenheid en cohesie in Europa te versterken. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) wordt in Nederland gebruikt voor het uitbouwen van de sterke punten in de regio en voor innovatie, onder meer door ondersteuning van valorisatie activiteiten en door samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen te stimuleren. Voor de periode 2014 – 2020 ontvangt Nederland € 507 miljoen aan cofinanciering van EU voor de landsdelige programma's en € 309 miljoen voor Interreg A programma's. De cofinancieringsbijdrage van EFRO-middelen is maximaal 50%. In de praktijk wordt ruim meer dan 50% nationale cofinanciering opgebracht door Rijk, decentrale overheden en andere (private) partijen. De beschikbare cofinanciering vanuit het Rijk staat op artikel 18.1.

Provincies en gemeenten

Daarnaast besteden provincies en gemeenten ook budget aan het regionale economische beleid via het provinciefonds en het gemeentefonds. Beide fondsen zijn ingedeeld in verscheidene clusters waarbij per provincie en gemeente op basis van verschillende indicatoren een verdeling wordt gemaakt. Het provinciefonds heeft bijvoorbeeld het cluster Economische Zaken, maar er bestaat geen verplichting deze middelen ook voor economie en specifiek regiobeleid in te zetten. Provincies kunnen deze middelen ook voor andere doelen inzetten. Dit geldt ook voor de besteding en verantwoording van het geld uit het gemeentefonds door de gemeenten. Decentrale overheden zetten daarnaast eigen middelen in ten behoeve van cofinanciering EFRO en de ROM's. Daarnaast kennen decentrale overheden een eigen aanvullend instrumentarium gericht op het stimuleren van de lokale en regionale economie.

3.5 Overige publieke uitgaven aan natuurbeleid

De volgende tabel 3.9 geeft de bijdrage weer aan het robuuste Natuurnetwerk Nederland (voorheen EHS) die via het Provinciefonds verloopt, ontleend aan het Natuurpact (ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland).

Tabel 3.9 Bijdrage aan Natuurnetwerk Nederland via Provinciefonds (x €1 miljoen, gebaseerd op afspraken Natuurpact)

	Omschrijving	Bijdrage
1.	EU-cofinanciering (POP 3) conform natuurpact	€ 43,2 miljoen
2.	Bijdrage Rijk conform bestuursakkoord via PF	€ 105 miljoen
3.	Intensivering vanuit het Rijk natuurnetwerk via PF	€ 200 miljoen
4.	Bijdrage provincies conform bestuursakkoord	€ 65 miljoen
5.	Bijdrage hydrologie I&M	€ 5 miljoen
6.	Bestuursakkoord	grond voor grond
	Totaal	€ 418,5 miljoen

EU cofinanciering

Natuurbeleid wordt vanuit de EU gefinancierd door het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). Het GLB bestaat uit 2 pijlers. Pijler 2 is het 3^e Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) en vanuit deze pijler is Europese cofinanciering beschikbaar voor agrarisch natuurbeheer.

Vanuit POP3 wordt voor natuur € 43,2 miljoen gefinancierd; € 35 miljoen ten behoeve van agrarisch natuurbeheer inclusief ganzenbeheer, € 5 miljoen ten behoeve van hydrologische maatregelen in het kader van PAS en € 3,2 miljoen voor aanvullende middelen voor aanleg, beheer en herstel landschapselementen¹⁴. Deze bedragen worden verdubbeld door de cofinanciering vanuit POP3 door de EU.

Provinciefonds (met uitzondering van de reguliere algemene middelen)

Vanaf 2014 voegt het Rijk voor het beheer structureel € 105 miljoen toe aan de algemene middelen van het Provinciefonds conform het bestuursakkoord met de provincies. Aansluitend op deze bijdrage heeft kabinet-Rutte II extra middelen voor natuur vrijgemaakt. In de jaren 2014 en 2015 zal € 100 miljoen extra beschikbaar zijn, in de jaren 2016 en 2017 € 300 miljoen extra en vanaf 2018 € 200 miljoen structureel. Bedragen in bovenstaande tabel zijn gebaseerd op de beschikbaarheid van € 200 miljoen per jaar gemiddeld.

¹⁴ Ministerie van Economische Zaken (2014), Invulling Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020, 2 april 2014.

Provincies en derden

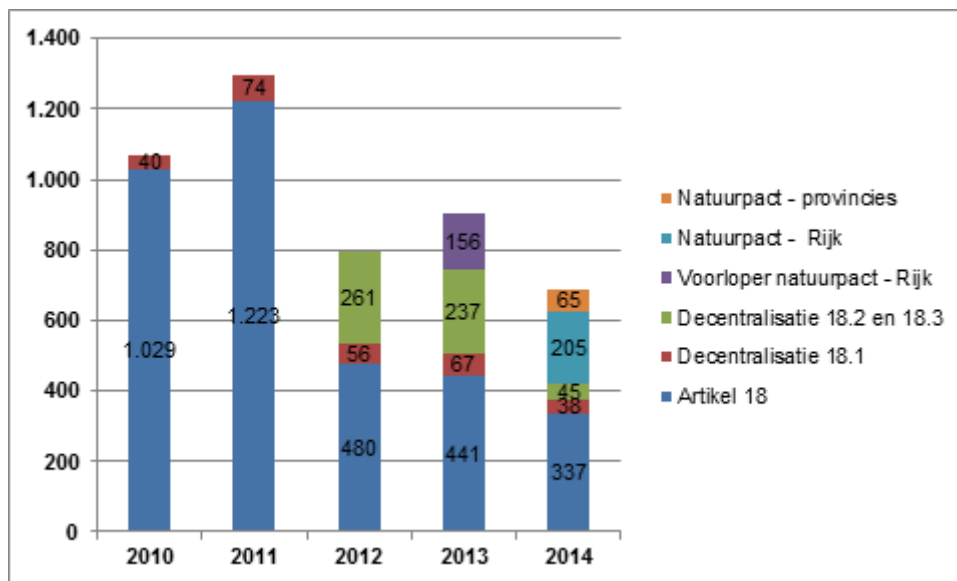
De provincies stellen jaarlijks conform het bestuursakkoord € 65 miljoen beschikbaar. De overige bijdrage van de provincies aan natuurbeleid en regionaal economisch beleid is moeilijk vast te stellen. Het Provinciefonds heeft een cluster natuur en recreatie, maar er bestaat geen verplichting deze middelen ook voor natuur en recreatiebeleid in te zetten.

Provincies kunnen deze middelen ook voor doelen inzetten anders dan natuur. De daadwerkelijke uitgaven aan natuur zijn ook in de meeste provinciale begrotingen niet op dit niveau te herleiden.

3.6 Totale uitgaven natuur en regionaal economisch beleid door alle partijen

Door de gerealiseerde uitgaven van artikel 18, de overige rijksbijdragen en de uitgaven van andere partijen bij elkaar te zetten, ontstaat onderstaand beeld van de totale uitgaven aan natuur en regionaal economisch beleid. Hierbij wordt aangetekend dat alleen de gekwantificeerde bijdrage van de provincies (€ 65 miljoen) is meegenomen.

Figuur 3.5 Totaaloverzicht van uitgaven aan natuur en regionaal economisch beleid door Rijk en overige partijen (x €1 miljoen)



De figuur laat zien dat het totale budget dat Rijk, EU, provincies, gemeenten en derden besteden aan natuur en regionaal economisch beleid zijn afgenomen van ruim € 1 miljard in 2010 tot een kleine € 700 miljoen in 2014.

3.7 Bedrijfsvoering

Onder bedrijfsvoering wordt verstaan de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Een goede bedrijfsvoering stimuleert doelmatigheid en doeltreffendheid.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag legt elke minister verantwoording af over de rechtmatigheid van de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen, het gevoerde financieel- en materieelbeheer, de totstandkoming van de beleidsinformatie en over eventuele overige aspecten van de bedrijfsvoering van het desbetreffende ministerie. De verantwoording wordt gecontroleerd door de Algemene Rekenkamer (AR) en de Auditdienst Rijk (ADR).

De AR is van oordeel dat de in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het jaarverslag 2014 van EZ deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Daarnaast heeft de AR specifiek onderzoek gedaan naar de afrekening van het ILG. De AR constateert onvoldoende zicht op de effectiviteit van de middelen voor natuurbeheer. In 2014 heeft EZ de voorschotten van het ILG afgerekend met de provincies. Oorspronkelijk was dit geld bedoeld voor specifieke doelen, zoals natuur, landschap en recreatie. Met de aanpassing van de Wet ILG als gevolg van de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies, zijn deze afspraken komen te vervallen. De minister heeft daardoor beperkt zicht op de gerealiseerde prestaties in de ILG-periode. Daarom is de relatie tussen prestaties en middelen ook niet meer te leggen aldus de AR, en hiermee is het onduidelijk of publieke middelen efficiënt ingezet zijn.

De ADR heeft een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij de jaarverslagen 2010 tot en met 2014 van EZ. De ADR geeft in haar rapport bij het jaarverslag 2014 weer dat EZ mede door kritische opmerkingen van de AR aanvullend heeft onderzocht of tenminste € 1.789 miljard is besteed aan ILG-doelen. Voor een bedrag van € 1.676 miljard is dit met een redelijke mate van zekerheid vastgesteld. Voor € 93 miljoen heeft EZ uit rapportages van het Comité van Toezicht ILG en de provinciale jaarverslagen afgeleid dat het aannemelijk is dat deze aan ILG doelen is besteed. Voor een bedrag van € 20 miljoen ten slotte, kon dit niet met zekerheid worden vastgesteld.

4. Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de evaluaties die zijn uitgevoerd voor de onderwerpen die in deze beleidsdoorlichting centraal staan (paragraaf 4.1). Vervolgens wordt ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ruimtelijk economisch beleid (paragraaf 4.2) en het natuurbeleid (paragraaf 4.3). Dit hoofdstuk gaat daarmee in op de RPE-vragen 8 t/m 13.

- 8) *Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?*
- 9) *Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.*
- 10) *In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?*
- 11) *Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?*
- 12) *Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?*
- 13) *Hoe doelmatig is het beleid geweest?*

4.1 Beschikbaarheid van onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

Evaluaties Artikel 18.1 Versterken mainports, brainports, greenports, valleys en andere clusters gerelateerd aan topsectoren

In de volgende tabel (4.1) is per instrument aangegeven welke evaluaties van toepassing zijn op het instrument. Bij deze evaluaties is zowel naar doeltreffendheid als naar doelmatigheid van het instrument gekeken. De tabel laat zien dat de belangrijkste instrumenten (in financieel opzicht de grootste en beleidsmatig gezien meest relevante instrumenten van het ruimtelijk economisch beleid) geëvalueerd zijn. Hierbij moet opgemerkt worden dat deze evaluaties niet recent hebben plaatsgevonden.

In aanvulling op de evaluaties die per instrument hebben plaatsgevonden, is recent het ruimtelijke economisch beleid meer als geheel geëvalueerd (Technopolis 2014, Verschuivende paradigma's in het ruimtelijk economisch beleid; evaluatie doorwerking ruimtelijk economisch beleid in de regio). In deze studie zijn de effecten onderzocht van de twee verschuivingen die sinds 2004 in het ruimtelijk economisch beleid hebben plaatsgevonden: de focus op het stimuleren van sterktes in regio's (in plaats van op het wegwerken van achterstanden) en de decentralisatie van het regionaal economisch beleid naar de regio's (vanaf 2010/2011).

Tabel 4.1 Overzicht beschikbare evaluaties instrumenten artikel 18.1

Type instrument	Instrumenten 18.1 Versterken van mainports, brainports, greenports en andere clusters gerelateerd aan topsectoren	Beschikbare evaluaties
Overkoepelend		Technopolis 2014, Verschuivende paradigma's in het ruimtelijk economisch beleid; evaluatie doorwerking ruimtelijk economisch beleid in de regio.
Financieel economische instrumenten	Cofinanciering EFRO	Berenschot (2011) Mid Term Review EFRO D2 2007 – 2013. Eindevaluatie geschiedt op initiatief van de Europese Commissie en kent een separaat proces (oplevering voorzien voorjaar 2016).
	Bijdrage regionale ontwikkelingsmaatschappijen	Decisio, 2010 Evaluatie regionale ontwikkelingsmaatschappijen, effectiviteit en efficiency. Volgende evaluatie voorzien eind 2015.
	Pieken in de Delta	Berenschot (2010) Pieken in de Delta, evaluatie subsidieregeling.

Evaluaties Artikel 18.2 Wederzijds versterken van ecologie en economie

Als onderdeel van de beleidsdoorlichting is een instrumentenscan uitgevoerd om te bezien welke evaluaties al zijn uitgevoerd (vraag 8) en welke beleidsonderdelen (nog) niet zijn geëvalueerd (vraag 9). Tabel 4.2 toont het resultaat voor de instrumenten die vallen onder artikel 18.2. De tabel laat zien dat veel van de instrumenten die onderdeel uitmaken van artikel 18.2 in feite projecten zijn die zich nog in de voorbereidende fase bevinden en (mede) daardoor nog niet zijn geëvalueerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor het 'Programma Natuurherstel Westerschelde'. Alleen voor de integrale gebiedsontwikkeling Waddenzee en voor de Deltabeslissing Waddengebied en Rijn-Maas Delta zijn (in breder verband) evaluaties opgesteld of is in ruimer verband gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor enkele andere instrumenten zijn (jaarlijkse) voorgangrapportages beschikbaar die iets zeggen over de mate waarin het betreffende project vordert en het daarbij gestelde doel (bijvoorbeeld ontwikkeling van x aantal hectaren) in zicht is. Een voorbeeld hiervan is 'NURG/Maaswerken'.

Tabel 4.2 Overzicht beschikbare evaluaties instrumenten artikel 18.2

Type instrument	Instrumenten 18.2 Wederzijds versterken van ecologie en economie	Beschikbare evaluaties
Juridische instrumenten	Wet Inrichting Landelijk gebied	Alterra heeft in 2012 een evaluatie gedaan naar het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Ook heeft het Comité van Toezicht periodieke rapportages opgesteld over de bereikte resultaten van het ILG.
	Rijksnatuurvisie 2014	De Rijksnatuurvisie is zeer recent gepubliceerd en nog niet geëvalueerd. Het PBL gaat in de Balans voor de Leefomgeving 2014 wel in op een van de concepten van de Rijksnatuurvisie, te weten Natuurlijk Kapitaal en beschrijft de mogelijkheden voor duurzaam gebruik van Natuurlijk Kapitaal. Rijksnatuurvisie zal iedere drie jaar geëvalueerd worden door PBL. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur heeft in 2013 een advies gegeven over de vernieuwing van het natuurbeleid.
	Programma Natuurlijk Ondernemen en Green Deals	Beide instrumenten zijn nog niet geëvalueerd. Wel zijn er voortgangsrapportages beschikbaar.
	Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal	De Uitvoeringsagenda is nog niet geëvalueerd. Het PBL gaat in de Balans voor de Leefomgeving 2014 wel in op Natuurlijk Kapitaal en beschrijft de mogelijkheden voor duurzaam gebruik van Natuurlijk Kapitaal.
	Deltaprogramma	In beleidsdoorlichting Waterkwantiteit (Berenschot 2014) is gekeken naar het Waddengebied en de Zuidwestelijke Delta.

Type instrument	Instrumenten 18.2 Wederzijds versterken van ecologie en economie	Beschikbare evaluaties
Financieel- economische instrumenten	NURG/Maaswerken	Er zijn periodieke voortgangsrapportages opgesteld. Door Andersson Elffers Felix is in 2013 het rapport '3/4 Evaluatie Ruimte voor de Rivier' opgesteld.
	Mainport Rotterdam 750 ha natuur	In 2013 heeft een tussentijdse evaluatie van het Project Mainport Rotterdam plaatsgevonden door Berenschot.
	Programmatische aanpak stikstof	Uitvoering moet nog starten. Het PBL heeft gekeken naar de verwachte werking van de PAS in de praktijk, toegespitst op de eerste programmaperiode – van 2015 tot en met 2020.
	Programma Natuurherstel Westerschelde	Plannen voor realisatie van 600 hectare natuur zijn in voorbereidend stadium. Er is nog geen evaluatie beschikbaar.
Informatie en communicatie	Integrale gebiedsontwikkeling Waddenzee (i.s.m. IenM)	Voor het programma 'Naar een Rijke Waddenzee' zijn twee evaluaties opgesteld die vooral ingegaan op de governance: Andersson Elffers Felix (AEF) 2014 en een evaluatie van de Algemene Rekenkamer (2013).

Evaluaties Artikel 18.3 behoud (inter)nationale biodiversiteit en versterken natuur

De beschikbare evaluaties voor de instrumenten die vallen onder begrotingsartikel 18.3 'behoud (inter)nationale biodiversiteit en versterken natuur' zijn opgenomen in de volgende tabel 4.3. In tegenstelling tot begrotingsartikel 18.2 is voor 18.3 in de afgelopen jaren wel een aantal belangrijke instrumenten geëvalueerd. Zo heeft het kabinet in 2008 besloten tot het uitvoeren van een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Natuur. De werkgroep die het beleidsonderzoek heeft uitgevoerd kreeg daarbij als taakopdracht om te bezien hoe de biodiversiteit zo doeltreffend en efficiënt mogelijk zeker kan worden gesteld. Ook is een midterm review gemaakt van het Investeringsbudget Landelijk Gebied, waarmee provincies al een deel van de uitvoering van het natuurbeleid op zich hadden genomen. Beide evaluaties constateerden dat er een beleidstekort dreigde en dat een nieuwe aanpak nodig was. Dat ligt mede aan de basis van de beleidsveranderingen die in de periode vanaf 2010 zijn doorgevoerd. Een andere belangrijke evaluatie is de evaluatie van de natuurwetgeving (Flora en Faunawet, Boswet, Natuurbeschermingswet) die in 2008 is uitgevoerd (Ministerie van LNV 2008a), gevolgd door een studie van PBL (2011) naar de ecologische effectiviteit van natuurwetgeving.

Meer specifiek is de onlangs uitgevoerde evaluatie van de Natuurschoonwet die in 1928 in het leven geroepen is met de bedoeling er voor te zorgen dat landgoederen in stand blijven, alsmede de evaluatie uit 2009 van Staatsbosbeheer als maatschappelijke organisatie. Verder is de tweejaarlijkse Balans voor de Leefomgeving van het PBL een belangrijke bron als het gaat om effectmetingen van (onder andere) het natuurbeleid.

Tabel 4.3 Overzicht beschikbare evaluaties instrumenten artikel 18.3

Type instrument	Instrumenten 18.3 behoud (inter)nationale biodiversiteit en versterken natuur	Beschikbare evaluaties
Juridische instrumenten	Wet Inrichting Landelijk gebied	Zie tabel 4.2
	Wet Natuurbescherming (Flora en Faunawet, Boswet, Natuurbeschermingswet)	In 2008 is een evaluatie van de natuurwetgeving uitgevoerd (Ministerie van LNV 2008a), gevolgd door studie van PBL (2011) naar ecologische effectiviteit van natuurwetgeving. Natuurbeschermingswet is nieuw en nog niet in werking en dus ook niet geëvalueerd.
	Natuurschoonwet (NSW)	De Natuurschoonwet is onlangs geëvalueerd door Ecorys/ DLG (2015)
	Natura 2000	Er zijn verschillende evaluaties beschikbaar voor Natura 2000 en achterliggende richtlijnen waaronder IBO Natuur uit 2010. De Universiteit van Maastricht en het PBL hebben in 2011 een onderzoek gedaan naar de juridische ruimte ten aanzien van Natura 2000. Het PBL besteedt in de Balans voor de Leefomgeving 2014 ook aandacht aan Natura 2000. Verder is er het rapport 'State of Nature' van het Europese Milieuagentschap. Momenteel vindt een fitness check' van Natura 2000 plaats, waarbij gekeken wordt naar meer werkbare Europese kaders zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen.
	Natuurbeleidsplan en Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland	Het Natuurbeleidsplan voor Caribisch Nederland is een kaderstellend plan dat nog moet worden vertaald in eilandgebiedspecifieke natuurbeheerplannen. Evaluaties zijn nog niet beschikbaar.
	Rijksnatuurvisie 2014	Zie tabel 4.2

Type instrument	Instrumenten 18.3 behoud (inter)nationale biodiversiteit en versterken natuur	Beschikbare evaluaties
	Bestuursakkoord Natuur en Natuurpact m.b.t. Natuurnetwerk Nederland	In het kader van IBO Natuur (2010) is EHS (nu Natuurnetwerk Nederland) geëvalueerd. In LEI (2013) is voor onderdeel verwerving gekeken in hoeverre uitgevoerde grondtransacties marktconform zijn geweest. PBL/WUR hebben een beoordeling van het Bestuursakkoord Natuur opgesteld (2011) en PBL heeft een evaluatiekader voor het Natuurpact ontwikkeld (2015). Ook het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur uit 2013 is hierbij van belang. Verder wordt de voortgang gemonitord via Natuur op kaart (NOK) en levert EZ jaarlijks een rapportage aan de Tweede Kamer in het kader van EHS Groot project.
	Mariene Strategie Noordzee	Strategie is nog in ontwikkeling. Er is nog geen evaluatie beschikbaar.
	EU-biodiversiteitstrategie 2011 - 2020	In 2015 wordt er een Mid Term Review van de EU-biodiversiteitsstrategie uitgevoerd. Nederland levert periodiek biodiversiteitsrapportages aan in het kader van de CBD.
	Internationale verdragen als CBD, CMS, IWS, OSPAR, ed.	Er is binnen de scope van deze beleidsdoorlichting niet gekeken naar eventuele evaluaties over de effectiviteit en doelmatigheid van internationale verdragen.
Financieel-economische instrumenten	Subsidies (o.a. burgereducatie, Regelingen Natuur)	Er zijn geen evaluaties beschikbaar over de doeltreffendheid en doelmatigheid van genoemde subsidies.
	Contributies internationale organisaties	Er zijn geen evaluaties beschikbaar over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de contributies aan internationale organisaties.
	Investeringsbudget landelijk gebied (IPO en min. LNV)	In de midterm review (2010) zijn de resultaten van het Investeringsbudget landelijk gebied geëvalueerd, waaronder het beleid voor de EHS.

Type instrument	Instrumenten 18.3 behoud (inter)nationale biodiversiteit en versterken natuur	Beschikbare evaluaties
	Nieuw stelsel agrarisch natuurbeheer / POP3	Naar de effectiviteit van het agrarische natuurbeleid zijn meerdere studies gedaan onder andere door Alterra. Ook in de Balans voor de Leefomgeving en het advies van de RLI wordt hierop ingegaan. Het nieuwe stelsel van agrarisch natuurbeheer gaat vanaf 2016 gelden en is dus nog niet geëvalueerd.
	Bijdrage Staatsbosbeheer	In 2009 is 'Staatsbosbeheer als maatschappelijke organisatie' geëvalueerd. (Commissie evaluatie Staatsbosbeheer, 2009).

4.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid ruimtelijk economisch beleid

4.2.1 Doelbereik en doeltreffendheid

Op basis van de stand van de indicatoren ontstaat een positief beeld over het doelbereik van het ruimtelijke economisch beleid. De oorspronkelijk geformuleerde ambitie is inmiddels gerealiseerd. Bij de begroting van 2015 is de ambitie voor beide kengetallen naar boven bijgesteld (zie onderstaande tabel).

Kengetal	Ambitie		Realisatie		Ambitie
	Oorspronkelijk voor 2015	2009 / 2010	2011 / 2012	2012 / 2013	Bijgesteld voor 2015
Niveau clusterontwikkeling	5	4.7	4.9	5.2	5.3
Positie Nederland	15	19	15	9	7

Bron: *The Global Competitiveness report, World Economic Forum / Begroting EZ 2015*

Technopolis (2014) concludeert dat het ruimtelijk economisch beleid, bestaande uit de instrumenten Pieken in de Delta, ROM's, de inzet van EFRO en de inzet van een deel van de FES middelen, op verschillende manieren een bijdrage heeft geleverd aan clusterontwikkeling in Nederland:

- Met name de focus op het stimuleren van sterke regio's (in plaats van op het wegwerken van achterstanden) is een grote stimulans voor het organisatorisch vermogen van clusters geweest.
- Het innovatievermogen van (deelnemers in) de clusters heeft een flinke impuls gekregen als gevolg van het beleid.
- Er is een positieve bijdrage geleverd aan de Human Capital Agenda (aansluiting onderwijs op de clusterspecifieke arbeidsmarkt, aantrekken van kenniswerkers).

- Er is als onderdeel van randvoorwaarden voor een competitief cluster een positieve bijdrage geleverd aan de inrichting en modernisering van campussen.

Ondanks de positieve signalen is het in de evaluatie van het ruimtelijk economisch beleid niet mogelijk gebleken om een kwantitatieve indicatie te geven van de economische schaalgrootte van het ruimtelijk economisch beleid van het Rijk. Technopolis (2014): *Deels is dit niet te meten, deels betreft het lange termijn effecten van overheidsbeleid dat enkele decennia kan duren voordat de economische rendementen ervan op clusterniveau en dus op het niveau van de BV Nederland zichtbaar zijn.*

Dit maakt dat ook de bijdrage aan de beleidsdoelstelling 'realiseren van economische groei' niet te bepalen is. In het verlengde hiervan geldt dat:

- Het ruimtelijk economisch beleid één onderdeel is om de hogere beleidsdoelstelling (concurrerende economie) te realiseren. In dit verband is de samenhang met andere beleidsartikelen (12 en 13) relevant.
- Het regionaal en ruimtelijk economisch beleid één van de factoren is waarmee wordt bijgedragen aan de economische concurrentiepositie van regio's. Infrastructuurbeleid, onderwijs en arbeidsmarkt beleid zijn andere beleidsdomeinen die mede de concurrentiepositie bepalen.

4.2.2 Doelmatigheid

Het Pieken in de Delta-beleid (en de 'paradigma verschuiving' die daarmee is ingezet) is richtinggevend geweest voor de inzet van andere beleidsinstrumenten als EFRO en ROM's. Uit evaluaties komt naar voren dat Pieken in de Delta-middelen, EFRO en de ROM's elkaar (in sommige gebieden) versterkt hebben. Voorbeelden hiervan zijn dat regio's met een ROM beter in staat zijn in het lostrekken van projecten, dat het gedachtengoed van Pieken in de Delta ook in de programmering van de EFRO programma's heeft doorgewerkt (Berenschot 2010) en dat in Noord Nederland de inzet van EFRO heeft geleid tot versterking van het PiD instrument (Berenschot 2011). Op basis van de uitgevoerde evaluaties zijn er geen aanwijzingen te vinden voor (sturing op) samenhang tussen 18.1 en 18.2 of 18.3. De gesprekken die in het kader van deze doorlichting zijn gevoerd, bevestigen dit beeld. Hierbij bestaat overigens niet het beeld dat het ontbreken van samenhang tussen 18.1 en 18.2 en 18.3 nadelige gevolgen voor de doelmatigheid of doeltreffendheid van het ruimtelijk economisch beleid heeft gehad.

Vanaf eind 2010, met het kabinet-Rutte I, is het regionaal economisch beleid van het Rijk grotendeels gedecentraliseerd. De Pieken in de Delta-middelen zijn uitgefaseerd. Uit de evaluatie blijkt dat de Pieken in de Delta -filosofie die ten grondslag ligt aan het beleid hiermee niet verdwenen is, maar heeft als leidende filosofie doorgewerkt in de regio. Gesprekken die in het kader van deze doorlichting zijn gevoerd bevestigen dit. De beleidsfocus op sterke clusters is als gevolg van de decentralisatie dus niet verloren gegaan. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn:

- De Pieken in de Delta filosofie verhoudt zich goed met Smart Specialisation Strategieën (S3) die de regio's in het kader van EFRO hebben ontwikkeld.

- Het Topsectorenbeleid is inmiddels het leidend kader geworden voor het optreden van het Rijk, ook in de regio. Ook het Topsectorenbeleid verhoudt zich goed tot de Pieken in de Delta-filosofie, zij het dat het geen regionaal of ruimtelijke component kent. Ook in het Topsectorenbeleid wordt ingezet op sterkten van de Nederlandse economie.

Het terugtrekken van het Rijk uit de regio kent echter wel een risico. Met decentralisatie is er de facto sprake van diversiteit van beleid. Technopolis (2014) concludeert dat er nog weinig sprake is van beleidscoördinatie van publieke investeringen van regionale overheden in regionale clusters in vergelijkbare domeinen. Nederland profiteert daardoor niet optimaal van agglomeratievoordelen.

Wij constateren dat er momenteel een beweging in gang gezet is, en recent tot concrete afspraken tussen Rijk en regio heeft geleid, dat er intensiever wordt samengewerkt tussen Rijk en regio. Voorbeelden van dergelijke afspraken zijn:

- Binnen EFRO zijn gezamenlijke prioriteiten benoemd.
- Er is een mkb-samenwerkingsagenda tussen Rijk en regio.
- Het Techniekpact waarbij zowel op landelijk als regionaal niveau bedrijfsleven, (regionale) overheden en onderwijs met elkaar samenwerken om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in de technieksector te verbeteren en daarmee het tekort aan technisch personeel terug te dringen.
- Samenwerking op MIT waarbij provincies en EZ financiële middelen en subsidieloketten koppelen om innovatief mkb beter te bedienen.

Ten aanzien van de individuele instrumenten is een indicatieve waardering gegeven door middel van de scores '+', '+/-' en '-'. Met '+/-' wordt een neutrale score bedoeld op basis van de beschikbare informatie. De kwalificatie in deze tabel (+, +/-, -) is van Berenschot/Ecorys op basis van het oordeel van de oorspronkelijke evaluatoren.

Tabel 4.4 Kwalitatieve beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid instrumenten ruimtelijk economisch beleid

Instrument	Kwalitatieve beoordeling doeltreffendheid	Kwalitatieve beoordeling doelmatigheid
Cofinanciering EFRO, incl. ETS (Berenschot, 2011)	<p style="text-align: center;">+</p> <p><i>Wanneer we het EFRO programma als geheel beschouwen dan zien we dat de middelen die hiermee voor Nederland beschikbaar zijn goed worden benut om bestaand nationaal en regionaal beleid te versterken. Met name het (regionaal) innovatiebeleid krijgt een impuls als gevolg van de koppeling met de Lissabonagenda die met het huidige EFRO periode is ingezet.</i></p> <p><i>De programma's liggen goed op koers, zowel financieel als inhoudelijk. De verwachte effecten van de programma's zijn veelbelovend.</i></p>	<p style="text-align: center;">+/-</p> <p><i>De procesgang van ontwikkeling, beoordeling en besluitvorming en de monitoring verloopt in algemene zin redelijk goed. Op onderdelen zijn echter verbeteringen mogelijk.</i></p>
Bijdrage aan ROM's Decisio (2010)	<p style="text-align: center;">+</p> <p><i>Het oordeel over de effectiviteit van de ROM's is over het algemeen genomen positief. De ROM's realiseren de meeste van de gestelde doelen.</i></p>	<p style="text-align: center;">+</p> <p><i>ROM's zijn belangrijke en gewaardeerde samenwerkingspartners.</i></p>
Pieken in de Delta Berenschot (2010)	<p style="text-align: center;">+</p> <p><i>In het algemeen wordt positief geoordeeld over de effectiviteit van de subsidieregeling Pieken in de Delta.</i></p>	<p style="text-align: center;">+</p> <p><i>Wij concluderen dat in het algemeen het uitvoeringsproces op dit moment goed verloopt.</i></p> <p><i>Door de verplichte cofinanciering door deze overheden (provincies en gemeenten) is er sprake van een hefboomwerking [...]. Kortom, het nationale en decentrale beleid versterken elkaar hier.</i></p> <p><i>Er is behoefte aan meer coördinatie en samenhang tussen de PiD-subsidieregeling en de regelingen/beleid van de co financiers.</i></p>

Kenmerkend voor het financieel instrumentarium binnen het ruimtelijk economisch beleid is de hefboomwerking die ontstaat door matching van Rijksfinanciering met financiering van decentrale overheden, Europese financiering en private financiering. Uit de uitgevoerde evaluaties ontstaat een positief beeld over de synergie die met de ingezette beleidsmix is gerealiseerd. Harde en actuele uitspraken over de doelmatigheid van het gevoerde beleid zijn, mede gezien de veranderingen in het beleid (decentralisatie, bezuinigingen), niet goed te doen. Daar speelt mee dat de uitgevoerde evaluaties zijn uitgevoerd voordat de bezuinigingen zijn doorgevoerd.

In algemene zin concluderen wij dat ondanks substantiële veranderingen in het rijksbeleid de beleidsfilosofie die met Pieken in de Delta in gang is gezet in tact is gebleven. Om doelmatige inzet van middelen te borgen is het bewaken van de samenhang tussen regio, Rijk en Europees beleid en instrumentarium van belang.

4.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid natuurbeleid

4.3.1 Doelbereik (strategische doelen)

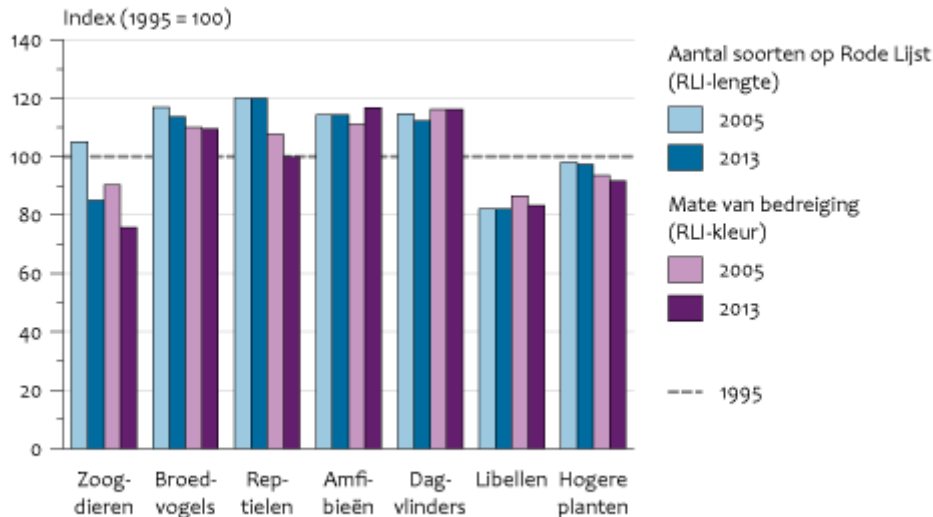
Voor artikel 18.3 en de onderliggende instrumenten geldt als strategisch doel 'het behoud van biodiversiteit'. Om te bezien of dit strategische doel wordt gehaald zijn verschillende natuurgraadmeters ontwikkeld die periodiek in beeld worden gebracht. Een belangrijke natuurgraadmeter is de zogenaamde Rode Lijst Indicator. Het aantal soorten dat in Nederland op de Rode Lijst van bedreigde soorten staat (RLI-lengte) kan daarbij worden gezien als een graadmeter voor de toestand van de Nederlandse biodiversiteit. Een toename van het aantal bedreigde soorten laat zien dat de natuur er slechter voorstaat, terwijl een afname van het aantal soorten juist een indicatie geeft van het feit dat de natuur er beter voorstaat. Naast aantal soorten bevat de Rode Lijst Indicator ook een indicator (RLI kleur) die per soort iets zegt over de mate van bedreiging. In het peiljaar 2014 was de RLI de enige indicator die in de begroting was opgenomen. Daarom is in deze doorlichting alleen naar de RLI gekeken (althoewel er ook andere graadmeters zijn, bijvoorbeeld voor ecosysteemkwaliteit).

De volgende figuur 4.1 is de Rode Lijst Indicator opgenomen per soortgroep en is een vergelijking gemaakt van de waarde voor 2005 en de waarde voor 2013. De referentiewaarde voor 1995 is daarbij op 100 gesteld. Uit de vergelijking komt naar voren dat er sinds 1995 minder soorten zoogdieren, libellen en hogere planten worden bedreigd en sinds 2005 de bedreiging van broedvogels en reptielen iets is afgenomen. Voor dagvlinders en amfibieën is de situatie daarentegen niet of nauwelijks verbeterd.

In de begroting van EZ is voor de soortenindicator een streefwaarde van 100 opgenomen in het jaar 2020 (referentie situatie 1995). Uit het verloop van de Rode Lijst Indicator kan weliswaar worden afgeleid dat het beter gaat met de biodiversiteit in ons land, maar dat de vorderingen ook langzaam gaan. De mate waarin individuele instrumenten hebben bijgedragen aan het overkoepelende strategische doel 'het behoud van biodiversiteit' is niet of nauwelijks vast te stellen.

Figuur 4.1 Rode Lijst Indicator per soortgroep¹⁵

Rode Lijst Indicator (RLI) per soortgroep



Bron: NEM (CBS & PGO's).

CBS/juli4
www.clo.nl/nl152107

Naast de soortenindicator zijn voor sommige instrumenten ook specifieke indicatoren benoemd waaronder het aantal definitief aangewezen Natura 2000-gebieden en het aantal Natura 2000-gebieden met definitief vastgestelde beheerplannen. Het jaarverslag van EZ over 2014 laat zien dat voor 151 van de 160 Natura 2000-gebieden (in de begroting 2014 wordt nog uitgegaan van 154 Natura 2000-gebieden) inmiddels definitieve aanwijzingsbesluiten zijn genomen.

Er zijn slechts twee definitief vastgestelde EZ-beheerplannen (doel was 40 in 2014). Als verklaring voor het achterblijven hiervan wordt de directe afhankelijkheid met de ontwikkeling van de Programmatische Aanpak Stikstof gegeven. Hierbij wordt gesteld dat na de in werking treding van PAS in de loop van 2015 de meeste beheerplannen kunnen worden vastgesteld.

Voor PAS is een doelstelling opgenomen waarbij wordt aangegeven voor welk streefpercentage stikstofgevoelige N2000-gebieden PAS ontwikkelingsruimte creëert. De streefwaarde voor 2014 was 95%. Aangezien de datum van inwerkingtreding van de PAS verschoven is van 1 januari 2014 naar 1 juli 2015, is dit streefpercentage niet gehaald.

In tegenstelling tot artikel 18.3 ontbreekt een overkoepelende indicator voor artikel 18.2. Hierdoor is het niet mogelijk om te toetsen in hoeverre het strategische doel 'Duurzaam gebruik van nationale en internationale biodiversiteit' ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

¹⁵ Bron: <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl1521-Rode-Lijst-Indicator.html?i=2-76>

Op het niveau van individuele instrumenten zijn wel concrete doelstellingen opgenomen over het aantal te realiseren hectaren nieuwe natuur. In onderstaande paragraaf wordt daar op ingegaan.

4.3.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid natuurbeleid

In algemene zin geldt dat beleid doeltreffend en doelmatig is als de betreffende inspanningen en uitgaven voor achterliggende maatregelen en instrumenten daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten. In het algemeen is het lastig (zo niet onmogelijk) om de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid causaal vast te stellen, zo ook voor het natuurbeleid. Zo wordt weliswaar gemonitord hoe de bedreigde soorten zich ontwikkelen, maar is niet een-op-een vast te stellen welke bijdrage het natuurbeleid in algemene zin en de uitgevoerde instrumenten en maatregelen daaraan hebben geleverd.

In haar eindrapportage uit 2010¹⁶ concludeert de werkgroep IBO Natuur al dat *'de invloed van het biodiversiteitsbeleid op de ontwikkeling van de biodiversiteit lastig is vast te stellen. De ontwikkeling van de biodiversiteit is daarvoor te sterk afhankelijk van de - vaak negatieve - invloed van exogene ontwikkelingen en milieuocondities. Om de effectiviteit van het biodiversiteitsbeleid te meten zou bekend moeten zijn hoe de biodiversiteit in Nederland zich zou hebben ontwikkeld zonder dat er een biodiversiteitsbeleid bestond'*.

Wel constateert de werkgroep dat *'de aanhoudende druk betekent dat de realisatie van de biodiversiteitsdoelen door exogene ontwikkelingen wordt bemoeilijkt en dat het tot stilstand brengen van de achteruitgang van de biodiversiteit daarom als een belangrijke prestatie mag worden beschouwd'*. Ook concludeert de werkgroep dat ecologische netwerken van met elkaar verbonden robuuste natuurgebieden een sterk concept is en er steeds meer wetenschappelijk bewijs is dat zonder het creëren van samenhangende ecologische netwerken het verlies aan biodiversiteit groter zou zijn geweest of zal worden.

Doelmatigheid en doeltreffendheid individuele instrumenten

Om nadere uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid is gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de individuele instrumenten van het natuurbeleid. Op basis daarvan kan een inschatting gemaakt worden van de vraag of het plausibel is dat het natuurbeleid doeltreffend en doelmatig is.

Hieronder wordt per instrument een korte beschrijving gegeven van het doel, de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument. Aan het einde van deze paragraaf zijn de resultaten van de beschrijvingen per instrument samengevat in een overzichtstabel.

¹⁶ Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuur (2010), Eindrapportage van de werkgroep IBO Natuur.

Instrumenten behorend bij artikel 18.2

● **Programma Rijke Waddenzee**

Het programma 'Naar een Rijke Waddenzee' heeft de ambitie om de Waddenzee als natuurgebied sterker en veerkrachtiger te maken. Dit in het besef dat het hele Waddenzeegebied ook als woon-, werk- en recreatiegebied vitaal en sociaal-economisch gezond moet zijn. Het programma is in 2014 geëvalueerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken¹⁷. De Algemene Rekenkamer heeft ook een onderzoek gedaan naar het Waddengebied¹⁸. Daarbij constateert de Rekenkamer dat de natuurkwaliteit sinds de jaren '80 stabiel is gebleven, maar dat er nog geen sprake is van natuurontwikkeling. Het kabinet geeft in haar Kabinetsreactie¹⁹ hierop aan dat de afgelopen jaren hard gewerkt is aan de ontwikkeling van natuurherstel in de Waddenzee en dat zowel in het kader van het Waddenfonds, de Kaderrichtlijn Water, als in het Programma naar een Rijke Waddenzee door veel partijen gewerkt wordt aan projecten gericht op de ontwikkeling en verbetering van de natuur van de Waddenzee. De Algemene Rekenkamer constateert verder *'een gebrek aan coördinatie en aansturing van het Waddenbeleid. Het is (ook na de gedeeltelijke decentralisatie van het natuurbeleid) niet duidelijk wie nu 'echt' over het Waddengebied gaat'*. Andersson Elffers Felix oordelen hier positiever over. Zij geven aan dat *'de subtiele interventiewijzen van de kleine en wendbare programmaorganisatie van het Programma naar een Rijke Waddenzee effectief blijken te zijn. De interventiestrategie leidt tot veel toegevoegde waarde zonder gedoe over machtsverhoudingen of verantwoordelijkheden'*. Al met al levert dit beeld op dat de natuurkwaliteit in het Waddengebied niet achteruitgaat en er door de diverse partijen hard gewerkt wordt aan natuurontwikkeling in relatie met de sociaal-economische ontwikkeling van het gebied. Dit laatste blijkt echter geen eenvoudige opgave.

Over de doelmatigheid merkt de Algemene Rekenkamer op dat slechts een klein deel van de miljoenen euro's die in de periode 2007-2011 bestemd waren voor het Waddengebied direct ten goede is gekomen aan de natuur. *'Met een gerichtere inzet van het geld had mogelijk meer kunnen worden bereikt. Het is van belang dat er een duidelijke aansluiting tot stand komt tussen de voor het Waddengebied beschikbare geldstromen enerzijds en de doelen van het Waddenbeleid anderzijds'*.

● **Aanpak Westerschelde**

Nederland heeft zich in het Verdrag met Vlaanderen over de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 voor het Schelde-estuarium (2005) gecommitteerd aan het realiseren van minimaal 600 hectare estuariene natuur. Het Natuurprogramma Westerschelde, dat in 2006 is aangeboden aan de Tweede Kamer (TK 26980, nr. 22), geeft hieraan nadere invulling.

¹⁷ Andersson Elffers Felix (2014), Evaluatie Programma naar een Rijke Waddenzee.

¹⁸ Algemene Rekenkamer (2013), Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting.

¹⁹ Ministerie van EZ (2013), Kabinetsreactie evaluatie Algemene Rekenkamer Programma Waddenzee.

Het programma bestaat uit de twee bij naam genoemde (grensoverschrijdende) projecten uit het Verdrag (de Hertogin Hedwigepolder en het Zwin) en een aantal maatregelen in het Zeeuwse Middengebied (uit: Kamerbrief 26 mei 2015 over Voortgang Natuurprogramma Westerschelde).

De plannen voor de realisatie van 600 hectare estuariene natuur zijn momenteel in een voorbereidend stadium. Voor uitbreiding van Het Zwin zijn de Voorlopige Aanwijzing van de uitbreiding van het Zwin als Natura 2000-gebied, de ontheffing Flora- & Faunawet en de omgevingsvergunning inmiddels onherroepelijk. Op 18 maart 2015 zijn het Rijksinpassingsplan Het Zwin en alle daarbij behorende besluiten behandeld in een zitting bij de Raad van State. Naar verwachting doet de Raad van State binnenkort uitspraak. Uit oogpunt van een integrale uitvoering van de verschillende maatregelen in de Hedwigepolder wordt het wenselijk geacht dat alle grond, gelegen binnen het plangebied van het Rijksinpassingsplan Hedwigepolder, in eigendom komt van de Staat der Nederlanden. Met vier eigenaren is inmiddels overeenstemming bereikt over grondaankoop (uit: Kamerbrief 26 mei 2015 over Voortgang Natuurprogramma Westerschelde).

Realisatie van 600 hectare nieuwe estuariene natuur in het Westerscheldegebied vordert en is noodzakelijk als natuurcompensatie voor de aanpak van de Westerschelde. Om die reden wordt de uitvoering van het project als doeltreffend beoordeeld. Het project kan worden aangemerkt als doelmatig omdat er geen andere (afdoende en wettelijk goedgekeurde) alternatieven voor de noodzakelijke natuurcompensatie beschikbaar zijn.

● **Project Mainport Rotterdam**

In het 'Bestuursakkoord inzake uitvoering van het project Mainportontwikkeling Rotterdam' van 25 juni 2004²⁰ zijn de bestuurlijke afspraken vastgelegd over de uitvoering van de dubbele doelstelling voor de mainportontwikkeling Rotterdam. De dubbeldoelstelling is gericht op een integraal pakket van maatregelen dat: 'de positie van de mainport Rotterdam versterkt door het ruimtetekort voor haven en industriële activiteiten dat in het Rotterdamse havengebied is gesignaleerd in Rijnmond op te lossen' en 'de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond verbetert door de mogelijkheden te benutten die het oplossen van het ruimtetekort biedt'.

Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) omvat het deelproject landaanwinning (Maasvlakte II), het deelgebied 750 hectare natuur en recreatie en het deelproject Bestaand Rotterdams Gebied.

Het deelproject landaanwinning Maasvlakte 2 is inmiddels gereed en in gebruik genomen. De andere twee deelplannen zijn momenteel nog in voorbereiding. De periode 2012-2015 is gericht op het verder werken aan het inrichting- en beheerplan, grondverwerving en de start met de uitvoering van de benodigde werken. De definitieve oplevering staat nu gepland voor 2021. De periode daarna is gericht op beheer en noodzakelijke gebieds- en bezoekersmarketing²¹.

²⁰ Zie <https://www.maasvlakte2.com/kennisbank/2004-6%20Bestuursakkoord%20uitvoering%20PMR%20.pdf>

²¹ Zie ook <http://www.buitenland.nl/content/pmr750-ha>.

Wat betreft invulling zijn er overigens voorstellen gedaan voor herijking van het oorspronkelijke plan. Zo gaat het advies Veerman uit van een herijking van het evenwicht tussen de doelen natuur, recreatie, landbouw en cultuurhistorie.

Realisatie van Project Mainport Rotterdam vordert. Over de doeltreffendheid van het project kunnen nog geen uitspraken worden gedaan. Ook over de doelmatigheid van dit project is geen nadere informatie beschikbaar.

- **NURG/Maaswerken**

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Economische Zaken werken nauw samen in het realiseren van natte natuur in en rond zoetwatersystemen. Deze samenwerking is vastgelegd in de Samenwerkingsafspraken veiligheid en natte natuur (TK 25017, nr. 29) en richt zich op de uitvoering van projecten met als doelstelling veiligheid en natuurontwikkeling in het rivierengebied, in en langs de grote wateren en in het noorden van het land. De samenwerkingsafspraken omvat onder andere de Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) en Maaswerken.

NURG is een programma waarin circa 6.700 hectare nieuwe natuur en veiligheid in het rivierengebied wordt gerealiseerd. Uit de Voortgangsrapportage Ruimte voor de Rivier²² blijkt dat de uitvoering van de NURG-projecten grotendeels op schema ligt en conform planning eind 2015 gerealiseerd zullen zijn. Het realiseren van de natuurdoelstelling Zandmaas is gericht op het verwerven van 427 ha grond, waarbij wordt gestuurd op een einddatum van 31 december 2015. Het realiseren van de natuurdoelstelling Grensmaas is gericht op het voor eind 2018 verwerven van 1208 ha grond. Uit de voortgangsrapportage²³ blijkt dat voor zowel de Grensmaas als de Zandmaas circa 90% van de te verwerven gronden verworven zijn en dat de natuurdoelstelling naar verwachting conform planning gerealiseerd zal worden.

Er is geen informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze natuurprojecten beschikbaar.

- **Deltaprogramma**

Het doel van het Deltaprogramma is om Nederland nu en in de toekomst te beschermen tegen overstromingen en te zorgen voor voldoende zoetwater. Vanuit de begroting van EZ zijn de programmaorganisaties van de deelprogramma's Zuidwestelijke Delta en het Waddengebied gefinancierd. In deze deelprogramma's is nadrukkelijk de integratie gezocht tussen waterdoelen (waterveiligheid en zoetwatervoorziening) en andere opgaven, zoals natuur.

²² Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015), *Programma Ruimte voor de Rivier, 25^{ste} voortgangsrapportage, verslagperiode 1 juli – 31 december 2014*.

²³ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015), *27e Voortgangsrapportage Zandmaas en Grensmaas 1 juli – 31 december 2014*.

Zo voorzien de voorkeursstrategieën voor dijkversterkingen in een gebiedsgerichte en integrale aanpak. Die komt tot stand door aanpassingen aan de keringen aan te laten sluiten bij gebiedsontwikkelingen en daarbij meerwaarde te creëren voor functies als natuur, recreatie en regionale economie.

De uitvoering van het Deltaprogramma is nog maar net gestart en kent een lange doorlooptijd. Uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van natuurbeleid via het Deltaprogramma kunnen dan ook niet gedaan worden.

- **Programma Natuurlijk Ondernemen en Green Deals**

De Green Deal-aanpak beantwoordt aan een groeiende behoefte van partijen in de samenleving om zelf kansen te realiseren en waarbij men een beroep kan doen op een laagdrempelige, faciliterende overheid. Bij de aanpak heeft de overheid duidelijk een andere rol dan als wetgever of subsidieverstrekker, namelijk 'ruimte bieden' aan nieuwe samenwerkingscoalities om de vergroening van de economie te bevorderen. Het doel is initiatieven te versnellen en de randvoorwaarden voor groene groei te verbeteren, zodat navolging kan plaatsvinden. Om dit verder te kunnen uitbouwen heeft het kabinet in de EL&I begroting 2012 aangekondigd het Programma Natuurlijk Ondernemen te starten, een innovatieprogramma gericht op ondernemers die (willen) bijdragen aan behoud en ontwikkeling van natuur en biodiversiteit door uit eigenbelang te investeren in het (ontzien van) natuurlijk kapitaal.

In de periode 2011 tot en met 2014 zijn 176 Green Deals afgesloten met 1090 deelnemende partijen. De deals die in 2013 en 2014 zijn afgesloten, kenschetsen zich door een meer strategisch karakter en door een groter aantal deelnemende partijen, waardoor opschalingspotentieel en het uitstralende effect vanaf het begin beter geborgd is. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de afzonderlijke Green Deals en/of het programma is nog niet onderzocht.

- **Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal**

Bij natuurlijk kapitaal gaat het om het vermogen van de natuur, zowel in als buiten natuurgebieden, om in nuttige goederen en diensten te voorzien, de zogeheten ecosysteemdiensten. Het kabinet heeft een Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal opgesteld met als maatschappelijk doel om een transitie in gang te zetten naar een duurzame wereldeconomie om het natuurlijk kapitaal voor toekomstige generaties zeker te stellen. De Uitvoeringsagenda bevat vier hoofddoelen rondom agrogrondstoffenketens, de keten van kweekvis en wild gevangen vis, duurzaam landbouwkundig beheer en het in kaart brengen van Nederlandse ecosysteemdiensten. In de agenda zijn zestien concrete actiepunten genoemd.

Het PBL stelt dat het kabinet met natuurlijk kapitaal een beleidsconcept introduceert dat de baten van natuur meer centraal stelt. *'Het concept heeft de potentie een groter draagvlak te creëren voor het behoud van natuur en de samenleving hierbij, meer dan nu het geval is, te betrekken. Het beleidsconcept is echter nog weinig uitgewerkt. Dit heeft het voordeel dat velen zich erbij betrokken kunnen voelen. Het nadeel is echter dat niet goed duidelijk is wat het kabinet wil bereiken'²⁴.*

Een evaluatie van het doelbereik acht het PBL nog niet mogelijk aangezien de doelen nog maar kort geleden zijn gedefinieerd. Wel stelt het PBL dat in verschillende handelsketens stappen worden gezet in een verduurzaming van de productie. Een voorbeeld is de houthandel, die in staat bleek het marktaandeel van hout uit duurzaam beheerde bossen in minder dan een decennium te verviervoudigen. In 2011 was 66% van het in Nederland verbruikte hout afkomstig uit duurzaam beheerde bossen. Ook in andere sectoren, zoals de landbouw en de visserij, groeit het aandeel duurzaam geproduceerde producten, hoewel dit nog achterblijft bij dat van hout.

Het PBL is kritisch over de verwachting van het Rijk dat maatschappelijke en economische sectoren gaan investeren in natuur omdat zij daar zelf baat bij hebben. Deze investeringen komen nog nauwelijks tot stand. Geconstateerd wordt dat zowel in Nederland als in de omliggende landen subsidies het belangrijkste instrument blijken te zijn voor investeringen in natuurlijk kapitaal. Hierbij geeft het PBL aan dat het verstrekken van subsidies een kosteneffectieve manier kan zijn om op de publieke kosten te besparen. *'Vaak wordt gewezen op de mogelijkheid te besparen op de kosten voor waterzuivering door de aanleg van akkerranden te subsidiëren ten behoeve van plaagbestrijding (Ecorys 2007). Op soortgelijke wijze zouden subsidies voor het beheer van recreatieve voorzieningen in natuurgebieden kunnen bijdragen aan een besparing op de kosten voor de gezondheidszorg. Het kunnen recreëren in een groene omgeving blijkt immers gunstige effecten op de gezondheid te hebben (De Vries et al. 2009)'.*

Harde conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal zijn (nog) niet te trekken.

Instrumenten behorend bij artikel 18.3

- **Realisatie Natura 2000**

Natura 2000 vloeit voort uit de EU Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, die voorzien in een Europees ecologisch netwerk gevormd door speciale beschermingszones. Het streven hierbij is de verslechtering van de natuurkwaliteit in deze gebieden te stoppen (korte termijn) en het in een 'gunstige staat van instandhouding' brengen en houden van de soorten en habitattypen die door de VHR worden beschermd (lange termijn). Aan de lange termijn doelen is geen streefdatum gekoppeld.

²⁴ PBL (2014), *Natuurlijk kapitaal als nieuw beleidsconcept, Balans van de Leefomgeving 2014 – deel 7*.

Nederland telt 166 Natura 2000-gebieden. Voor deze gebieden moet in samenspraak met alle betrokkenen in het gebied een beheerplan worden opgesteld, waarin de instandhoudingsmaatregelen worden beschreven. De Natura 2000-gebieden maken integraal onderdeel uit van het Natuurnetwerk Nederland.

Het Ministerie van EZ is verantwoordelijk voor het aanwijzen van de Natura 2000-gebieden. Voor veertig van de gebieden is het ministerie ook verantwoordelijk voor het opstellen van een beheerplan. Eind 2014 waren er 151 gebieden aangewezen en waren er twee EZ-beheerplannen definitief vastgesteld²⁵. Dit aantal is achter gebleven als gevolg van de directe afhankelijkheid van de Programmatische Aanpak Stikstof. De verwachting is dat de beheerplannen relatief snel kunnen worden vastgesteld, nadat de PAS in werking is getreden.

Over de doeltreffendheid van Natura 2000 is niet veel informatie beschikbaar. Er is weliswaar sprake van een afname van de bedreiging van de Rode Lijst soorten, maar de causale relatie tussen het Natura 2000-beleid en deze afname is moeilijk vast te stellen. Het Planbureau voor de Leefomgeving en de Universiteit van Maastricht constateren in een studie uit 2011²⁶ dat *'voor de doeltreffendheid van de aanpak (met betrekking tot Natura 2000) de uiteindelijke invulling en het gebruik van de beheerplannen doorslaggevend zal zijn'*. Over de doelmatigheid geven zij aan dat *'Europese samenwerking soms ruimte biedt, omdat de gunstige staat van instandhouding op Europees netwerkniveau bereikt moet worden. Door de instandhoudingsdoelen en beheermaatregelen van Natura 2000-gebieden internationaal af te stemmen, kunnen deze instandhoudingsdoelen efficiënter worden bereikt.'* Het Europees Milieuagentschap komt echter zeer recent in haar rapport 'The State of Nature'²⁷ tot de conclusie dat Natura 2000 een cruciale rol heeft in het stabiliseren van de staat van instandhouding van soorten en habitats.

● **Natuurnetwerk Nederland (verwerving, inrichting en beheer)**

Natuurnetwerk Nederland (NNN, voormalige Ecologische Hoofdstructuur) is geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan uit 1990. Aanleiding hiervoor was de voortgaande, algehele achteruitgang van het aantal planten en dieren, de afname van de biodiversiteit en de vermindering van het areaal natuur. Het beleid bestaat uit verwerving van areaal en inrichting tot natuurgebied en het beheer ervan.

De belangrijkste doelstelling van NNN is het behoud en herstel van de biodiversiteit. NNN is van groot belang voor het voldoen aan de internationale verplichtingen voor Natura 2000 (de N2000-gebieden vallen binnen de NNN) en de bijdrage aan de biodiversiteit.

²⁵ Ministerie van Economische Zaken (2015), *Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Economische Zaken 2014*.

²⁶ Planbureau voor de Leefomgeving, Universiteit van Maastricht (2011), *Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen*.

²⁷ Europees Milieuagentschap (2015), EEA-rapport nr. 2/2015 — *State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2007-2012*.

Daarnaast draagt NNN ook bij aan zogenoemde ecosysteemdiensten zoals recreatieve mogelijkheden, welzijn van burgers, beleving, levering van grondstoffen, waterretentie, waterzuivering, waterkering en CO2-opslag.

In de onderzoeksperiode is het beleid voor het NNN bijgesteld. Het beleid richt zich niet meer op het bereiken van een bepaalde omvang door het loslaten van het doel van 728.500 hectare. De kwaliteit van de gebieden staat meer voorop door inrichting en beheer. Oorspronkelijk was gedacht het NNN in 2018 af te ronden. Het doeljaar is nu 2027. Er heeft een decentralisatie plaatsgevonden van de ontwikkeling en beheer van NNN op land naar de provincies. De natte EHS is niet gedecentraliseerd.

Er is ruim 465.000 hectare Natuurnetwerk Nederland op land in beheer met een provinciale of rijkssubsidie voor natuurbeheer dan wel via de rijksbijdrage voor Staatsbosbeheer. Per 1 januari 2014 is 66.812 hectare ingericht en is 8.986 hectare fysiek onderhanden.²⁸ Met de beoogde inzet kan Nederland in 2027 de juiste ruimte- en milieuocondities hebben bereikt voor 65% van de voor de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn te beschermen soorten. Dit is een verbetering ten opzichte van de situatie in 2010, toen de omstandigheden voor 45% van de bestudeerde soorten voldoende waren. Voor een aantal soorten blijven, ook nadat de plannen uit het Natuurpact zijn uitgevoerd, de leefomstandigheden nog onvoldoende en is er kans op achteruitgang. Sinds de introductie van de EHS in 1990 is de Nederlandse natuur er gemiddeld genomen op vooruit gegaan. Dat geldt zowel voor het areaal, de milieudruk en de kwaliteit als voor de onderlinge samenhang van de natuurgebieden. Dat is echter in veel gevallen nog niet voldoende om de natuur duurzaam in stand te houden en om de internationale biodiversiteitsdoelen te bereiken. Blijvende en gerichte aandacht om de biodiversiteit te verbeteren blijft daarom nodig. De realisatie van de ambities van Rijk en provincies met een tijdshorizon van 2027 draagt hieraan wezenlijk bij.²⁹

Doelmatigheid: Er wordt € 415 miljoen per jaar geïnvesteerd in het Natuurnetwerk Nederland. In het IBO-natuur werd geconstateerd dat het toenmalige beleid niet doelmatig was en deed voorstellen om de doelmatigheid te verbeteren. In de nieuwe aanpak zijn die voorstellen overgenomen. Het gaat gepaard met de inzet van minder (rijks)middelen, terwijl de (internationaal vastgelegde) doelstelling van biodiversiteit is gehandhaafd.

● **Programmatische Aanpak Stikstof**

Met de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) wil het kabinet de doelen voor de stikstofgevoelige natuur realiseren en tegelijkertijd ontwikkelingsruimte scheppen voor nieuwe economische activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken in gebieden met dergelijke natuur (PAS-natuurgebieden). Het instrument is pas sinds kort in werking (1 juli 2015).

²⁸ Bron: Natuur op Kaart 2014, peiljaar 1-1-2014.

²⁹ Bron: zevende voortgangsrapportage EHS.

Uit een ex ante evaluatie van het PBL blijkt dat met een volledige uitvoering van de PAS, in samenhang met ander beleid (Natuurpact en bronbeleid in het kader van de nationale emissieplafonds, NEC), de realisatie van het duurzaam voortbestaan van de stikstofgevoelige natuur sneller dichterbij kan komen.

Het aantal soorten waarvoor de condities duurzaam zijn, neemt dan toe van ruim 45% in 2014 tot bijna 70% in 2032.³⁰

De herstelmaatregelen in de PAS – tijdelijk herstelbeheer en hydrologische maatregelen – dragen hieraan relatief het meeste bij en zijn het meest kosteneffectief. Ze zijn dus effectiever dan de bronmaatregelen in de PAS, die relatief duur zijn en de stikstofdepositie maar beperkt terugdringen.

De voorbereiding van de uitvoering van PAS heeft gelopen van maart 2010 (Wijziging Natuurbeschermingswet) tot 1 juli 2015 de vaststelling van het programma aanpak stikstof. Dat is een relatief lange periode van beleidsformulering en implementatie.

● Agrarisch natuurbeheer

Het primaire doel van het stelsel van agromilieu - en klimaatsteun is het voldoen aan internationale natuurdoelen, zoals verwoord in de EU Biodiversiteitsstrategie 2011-2020 en in de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Agromilieu- en klimaatcontracten dragen bij aan:

- de verbetering van de instandhouding van (groepen van) soorten door het versterken van leefgebieden;
- het vergroten van het (maatschappelijk) draagvlak en de (be)leefbaarheid van het platteland, mede door aan te sluiten bij de praktijk, de omstandigheden en ervaring van agrarische ondernemers.

Op dit moment zijn er weinig aanwijzingen dat Nederland in staat is te voldoen aan de door de Vogelrichtlijn opgelegde verplichting de instandhouding van in het wild levende vogelsoorten te garanderen. Agrarisch natuurbeheer zoals dat momenteel wordt uitgevoerd is niet effectief in het beschermen van kwetsbare soorten of soortengroepen. Het komt er kortgezegd op neer dat de ecologische randvoorwaarden voor weidevogels op gangbaar boerenland in Nederland zo slecht zijn dat relatief simpele aanpassingen als later maaien of nestbescherming niet meer afdoende zijn om deze soortengroep stabiel te laten voortbestaan.³¹ Het rapport van de Nederlandse Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, getiteld 'Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid' (mei 2013) gaat nog een stap verder, en stelt dat het huidige Agrarisch natuurbeheer met vergoedingen aan individuele agrariërs in Nederland onvoldoende effectief is. Naar aanleiding van deze evaluaties is in Nederland besloten om de doelen en werking van het stelsel voor Agrarisch natuur- en landschapsbeheer te herzien.³²

³⁰ Planbureau voor de Leefomgeving, Folkert R. e.a., Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof, De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening, 2014.

³¹ De effectiviteit van Agrarisch Natuurbeheer, David Kleijn, 2012.

³² Bron: Plattelandsontwikkelingsbeleid 3, Fiche Agrarisch Natuurbeheer, 2015.

Inmiddels is het beleid aangepast en gaat een nieuwe vorm in 2016 in, waarbij de verwachting is dat het doeltreffender en doelmatiger zal zijn. De middelen op de begroting van EZ hebben betrekking op deze stelselherziening. De middelen voor het daadwerkelijke beheer komen uit Europa (50%) en van de provincies (50%).

- **Wetgeving (Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet, Natuurschoonwet)**

De Actualisatie Natuurbeschermingswet dient ter vervanging van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet en heeft als doel om te komen tot een integrale en vereenvoudigde regelgeving van de natuurbescherming. De wet is door de Tweede Kamer aangenomen op 1 juli 2015 en treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Omdat de wet nog niet in werking is getreden zijn nog geen uitspraken mogelijk over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de geactualiseerde Wet Natuurbescherming.

Door LNV is in 2008 wel een evaluatie uitgevoerd van de natuurwetgeving waarbij is gekeken naar de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet³³. In aansluiting op deze evaluatie is (naar aanleiding van een tweetal moties in de Tweede Kamer) door PBL in 2011 een vervolgstudie uitgevoerd naar de ecologische effectiviteit van natuurwetgeving waaronder de Flora- en faunawet³⁴.

In het PBL rapport wordt geconcludeerd dat *“de natuurwetgeving ecologisch effectief is, omdat de aanwezigheid van kwetsbare, beschermde soorten en gebieden wordt meegewogen in de vergunning- of ontheffingsaanvraag bij activiteiten als nieuwbouw, het slopen van gebouwen of het kappen van bomen. Nederland gaat niet op slot door de bescherming van soorten en habitats. Slechts bij een klein deel van de vergunning- en ontheffingsaanvragen kan het project of de activiteit niet doorgaan vanwege ontoelaatbare effecten”*. PBL (2011) constateert eveneens dat de naleving van compenserende en mitigerende maatregelen en van de voorwaarden in de gedragscodes zwakke punten zijn uit de natuurwetgeving. Daarnaast wordt geconstateerd dat beschermde soorten die extra kwetsbaar zijn niet extra worden ontzien, terwijl dat om die reden wel noodzakelijk is. Tenslotte wordt geconcludeerd dat de natuurwetgeving is gebaat bij evaluaties en monitoring.

- **Mariene Strategie Noordzee**

De Europese Commissie heeft in 2008 de Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM, 2008) uitgevaardigd. De richtlijn verplicht de Europese lidstaten tot het treffen van maatregelen om in hun mariene wateren een goede milieutoestand te bereiken en/of te behouden. De lidstaten zijn verplicht een Mariene Strategie op te stellen, waarover zij per afzonderlijk onderdeel aan de Europese Commissie moeten rapporteren.

³³ Ministerie van LNV (2008), Over wetten van de natuur. Evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies. Den Haag.

³⁴ Planbureau voor de Leefomgeving (2011) Ecologische effectiviteit van natuurwetgeving. Den Haag.

De Mariene Strategie is opgebouwd uit drie onderdelen. Deel 1 van deze strategie moet een initiële beoordeling van de toestand van het mariene milieu bevatten, met daarbij een socio-economische analyse. Daarnaast moet deel 1 ook een beschrijving bevatten van een goede milieutoestand in het jaar 2020, de milieudoelen die voor dat jaar worden nagestreefd en de indicatoren voor het behalen van de respectieve milieudoelen.

Deel 2 van de Mariene Strategie geeft een beschrijving van het monitoringprogramma dat wordt opgesteld om de indicatoren, behorend bij de milieudoelen, te kunnen meten. Deel 3 bevat een programma van maatregelen om de goede milieutoestand te bereiken en/of te behouden.

Deel 1 en deel 2 zijn inmiddels verschenen (respectievelijk in 2012 en 2014). De ontwikkeling en toepassing van het programma's van maatregelen (deel 3) is voorzien in respectievelijk 2015 en 2016. Pas als deze programma's operationeel zijn kan ook iets worden gezegd over de output en over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de KRM. Informatie hierover is in dit stadium niet beschikbaar.

● **Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland**

In de 'Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES' ³⁵ is in artikel 2.1 opgenomen dat "*De Minister een maal per vijf jaren een natuurbeleidsplan opstelt voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waarin mede uitvoering wordt gegeven aan de terzake aangegane internationale verplichtingen*". In april 2013 is het eerste natuurbeleidsplan voor Caribisch Nederland verschenen ³⁶. Het nieuwe Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2013-2017 bouwt voort op het tot 2010 verlengde Natuurbeleidsplan 2000-2005 van de voormalige Nederlandse Antillen.

Het natuurbeleidsplan voor Caribisch Nederland is een kaderstellend plan met bijbehorend financieel-economisch instrumentarium: Het natuurbeleidsplan voor Caribisch Nederland geeft een kader aan voor verdere besluitvorming en toekenning van middelen. Het natuurbeleidsplan moet worden vertaald in natuurplannen. De openbare lichamen van de eilanden zijn verantwoordelijk voor het opstellen van deze natuurplannen. In deze plannen wordt een overzicht geboden van de actiepunten die in de planperiode zullen worden verwezenlijkt, alsmede de termijn waarbinnen dit zal plaatsvinden. Voor zover wij konden nagaan zijn deze natuurplannen nog niet gereed en is nog niet duidelijk waaraan de beschikbare middelen concreet worden besteed.

Over de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit instrument is in dit stadium geen nadere informatie beschikbaar.

³⁵ http://wetten.overheid.nl/BWBR0028434/geldigheidsdatum_28-12-2011.

³⁶ Minister van Economische Zaken (2013a), Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland, Den Haag.

● Inzet Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer heeft tot taak natuurgebieden te behouden en te ontwikkelen, een brede maatschappelijke belangstelling en waardering voor natuur en landschap te bewerkstelligen en recreatie te bevorderen. Staatsbosbeheer is een ZBO en een rechtspersoon met een wettelijke taak. In 2009 is Staatsbosbeheer door een daarvoor in het leven geroepen commissie geëvalueerd.

De belangrijkste bevindingen van deze commissie ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffendheid zijn³⁷:

- Staatsbosbeheer heeft haar eigen opbrengsten (2004-2008) substantieel verhoogd en daarmee voldaan aan één van haar opdrachten.
- Het beheer van de terreinen door Staatsbosbeheer is bevredigend.
- De doelmatigheid en doeltreffendheid van Staatsbosbeheer zijn verbeterd. De Commissie acht die doelmatigheid en doeltreffendheid op zich goed, maar er zijn verdere verbeteringen mogelijk. Daarvoor is Staatsbosbeheer echter mede afhankelijk van de ruimte die LNV en de Tweede Kamer de organisatie willen bieden. Hiermee wordt geduïd op de positionering en aansturing.
- Staatsbosbeheer doet veel moeite om vermaatschappelijking vorm te geven. Staatsbosbeheer is hier voor een deel in geslaagd, maar de komende jaren ligt hier nog een grote opgave.

Recent is de positionering en aansturing van Staatsbosbeheer herzien om een nieuwe balans te vinden tussen bescherming, benutting en beleving en grotere private betrokkenheid mogelijk te maken. In 2015 zijn nieuwe sturingsafspraken tussen EZ en Staatsbosbeheer gemaakt.

● Investeringsbudget Landelijk Gebied

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied is momenteel niet meer van toepassing, maar in het begin van de onderzoeksperiode wel. Daarom is ook de beschikbare informatie over de doelmatigheid van het ILG hieronder opgenomen.

In januari 2013 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken de verantwoording over de ILG periode 2007-2011 aan de Tweede Kamer gestuurd naar aanleiding van de motie Jacobi³⁸. Uit deze verantwoording blijkt dat de resultaatgerichtheid in het beleid voor het landelijk gebied is toegenomen mede door afspraken over de te leveren prestaties op te nemen in de ILG-bestuursovereenkomsten. De bundeling van rijks gelden in het ILG maakte het gemakkelijker voor provincies om doelen en geldstromen te koppelen in integrale gebiedsgerichte projecten.

³⁷ Commissie evaluatie Staatsbosbeheer (2009), Ruimte in het bos! Staatsbosbeheer als maatschappelijke organisatie.

³⁸ Ministerie van Economische Zaken (17 januari 2013), Brief Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) 2007-2011, 30825-188.

Er wordt geconcludeerd dat veranderingen in sturing, aanpak en bestuurlijke verhoudingen hebben bijgedragen aan duidelijke beleidsprestaties voor de verschillende ILG-doelen.

Voor veel doelen van het ILG is niet vastgesteld in hoeverre de kosten daadwerkelijk in verhouding stonden met de opbrengsten. Voor een aantal specifiekere thema's is in de afgelopen jaren wel gekeken naar de verhouding tussen kosten en opbrengsten. Een voorbeeld hiervan is de grondverwerving van de EHS.

Er is onderzocht in welke mate de uitgevoerde grondtransacties ten behoeve van de EHS (nu Natuurnetwerk Nederland) marktconform zijn geweest. De feitelijke grondverwerving is voor Bureau Beheer Landbouwgronden uitgevoerd door de Dienst Landelijk Gebied (DLG), waarbij het uitgangspunt van het ILG was dat de grondmarkt niet verstoord moest worden door de aankopen van DLG. De studie³⁹ laat zien dat voor Nederland als geheel en over de vier jaren 2007 tot en met 2010 gerekend, dit inderdaad niet het geval lijkt te zijn geweest. De gemiddelde kosten voor akkerbouw- en grasland aangekocht voor de EHS liggen namelijk 2,5% boven de marktprijs. Gelet op de grote verschillen binnen de regionale grondmarkt mag dat, in zijn totaliteit, marktconform genoemd worden.

De marktconformiteit van de inrichting is moeilijker te beoordelen. Geconstateerd is dat alleen met een systeem dat uitgaven en ontvangsten koppelt aan de prestatie (hectares) waarvoor kosten worden gemaakt het mogelijk maakt achteraf vast te stellen in hoeverre de verschillende stappen resulteren in marktconforme prijzen. Het Comité van Toezicht concludeert in haar zesde rapportage dat over de onderzochte projecten is gemeld dat deze gemiddeld ten opzichte van de in de bestuursovereenkomsten afgesproken normkosten circa twee maal zo hoog zijn geweest⁴⁰.

³⁹ LEI (2013), Ecologische Hoofdstructuur en Recreatie om de Stad (2007-2010).

⁴⁰ Comité van Toezicht (2013), 6e rapportage ILG, 4 januari 2013.

Kwalitatieve beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette instrumenten

Onderstaande tabel vat de bovenstaande beschrijvingen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende instrumenten samen. Hierbij is een indicatieve waardering gegeven door middel van de scores '+', '+/-' en '-'. Met '+/-' wordt een neutrale score bedoeld op basis van de beschikbare informatie. Daar waar geen evaluatie beschikbaar is, is geen score toegekend. Sommige instrumenten zijn recent ingezet, waardoor uitspraken nog niet mogelijk zijn. Ook dit is vermeld in de tabel. De kwalificatie in de tabel (+, +/-,-) is van Berenschot/Ecorys op basis van het oordeel van de oorspronkelijke evaluatoren.

Tabel 4.5 Kwalitatieve beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid instrumenten natuurbeleid

Instrument	Kwalitatieve beoordeling doeltreffendheid	Kwalitatieve beoordeling doelmatigheid
<i>Instrumenten behorend bij artikel 18.2</i>		
Programma Rijke Waddenzee	+/- Natuurkwaliteit gaat niet achteruit, maar er is geen sprake van de gewenste natuurontwikkeling.	- Kritisch rapport Algemene Rekenkamer.
Aanpak Westerschelde	+ Realisatie project vordert en is noodzakelijk als natuurcompensatie voor aanpak Westerschelde.	+ Er zijn geen andere (afdoende en wettelijk goedgekeurde) alternatieven voor compensatie.
Project Mainport Rotterdam	Uitspraken over doeltreffendheid nog niet mogelijk. Realisatie project vordert.	Geen evaluatie beschikbaar.
NURG/Maaswerken	Uitspraken over doeltreffendheid nog niet mogelijk, doelbereik (in ha) wordt wel gehaald.	Geen evaluatie beschikbaar.
Deltaprogramma	Aandacht voor koppeling waterveiligheid – natuur. Uitspraken doeltreffendheid echter nog niet mogelijk	Geen evaluatie beschikbaar.
Programma Natuurlijk Ondernemen en Green Deals	Geen evaluatie beschikbaar.	Geen evaluatie beschikbaar.

Instrument	Kwalitatieve beoordeling doeltreffendheid	Kwalitatieve beoordeling doelmatigheid
Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal	Uitspraken over doeltreffendheid nog niet mogelijk. PBL constateert dat het beleidsconcept waardevol is, maar nog onvoldoende uitgewerkt.	Uitspraken over doelmatigheid nog niet mogelijk.
<i>Instrumenten behorend bij artikel 18.3</i>		
Realisatie Natura 2000	<p style="text-align: center;">+</p> Realisatie vordert. Vaststellen van beheerplannen loopt achter en resultaten moeten nog blijken. EEA concludeert dat aanwijzing van gebieden gunstig lijkt te zijn voor soorten en habitattypen waar het slecht mee gaat.	Geen evaluatie beschikbaar
Natuurnetwerk Nederland	<p style="text-align: center;">+/-</p> Natuurkwaliteit is er gemiddeld genomen op vooruit gegaan. Dit blijft echter onvoldoende om de biodiversiteitsdoelen te halen.	<p style="text-align: center;">+</p> Er wordt minder budget ingezet dan voorheen. De aanbevelingen van het IBO-rapport om het beleid doelmatiger te maken, zijn opgevolgd. De decentralisatie is ingezet vanuit de filosofie dat provincies het effectiever en efficiënter kunnen uitvoeren. Studies wijzen uit dat grondaankopen marktconform zijn.
Programmatische Aanpak Stikstof	Resultaten moeten nog blijken. Ex ante evaluatie verwacht redelijke doeltreffendheid.	Doelmatigheid moet nog blijken. Ex ante evaluatie geeft informatie over doelmatigheid instrumenten.
Agrarisch natuurbeheer	Oude aanpak was niet doeltreffend. Doeltreffendheid nieuwe aanpak moet nog blijken.	Oude aanpak was niet doelmatig. Doelmatigheid nieuwe aanpak moet nog blijken.
Wetgeving (Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet, Natuurschoonwet)	<p style="text-align: center;">+</p> Onderzoek PBL oordeelt positief.	Geen informatie beschikbaar
Mariene Strategie Noordzee	Uitspraken over doeltreffendheid nog niet mogelijk.	Uitspraken over doelmatigheid nog niet mogelijk.
Natuurbeleidsplan Caribisch gebied	Geen evaluatie beschikbaar.	Geen evaluatie beschikbaar.
Regelingen Natuur	Geen evaluatie beschikbaar.	Geen evaluatie beschikbaar.

Instrument	Kwalitatieve beoordeling doeltreffendheid	Kwalitatieve beoordeling doelmatigheid
Inzet Staatsbosbeheer	Doeltreffendheid is in 2009 positief beoordeeld. Er blijft echter een opgave om vermaatschappelijking vorm te geven. Geen recente evaluatie beschikbaar.	Doelmatigheid is in 2009 positief beoordeeld. Er blijft echter een opgave om vermaatschappelijking vorm te geven. Geen recente evaluatie beschikbaar.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid

Een eerste algemene conclusie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette instrumenten is dat de uitgevoerde evaluaties weinig handvatten bieden om goede uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid (en ook doelmatigheid) van afzonderlijke instrumenten en van het gevoerde beleid als geheel.

Dit betekent niet dat het gevoerde beleid niet doeltreffend is, maar dat dit (nog) niet aangetoond kan worden op basis van beschikbare evaluaties. Algemeen resteert de indruk dat de natuur er zonder het natuurbeleid slechter aan toe zou zijn.

Zo zijn er belangrijke resultaten behaald met het Natuurnetwerk Nederland en toont recent onderzoek aan dat Natura 2000 gunstig lijkt te zijn voor soorten en habitattypen waar het slecht mee gaat. Met een volledige uitvoering van de PAS kan de realisatie van het duurzaam voortbestaan van de stikstofgevoelige natuur bovendien sneller dichterbij komen. Ook wordt in bestaande onderzoeken positief geoordeeld over de natuurwetgeving. Het belang van een goede natuurwetgeving is groot en deze wordt als ecologisch effectief beoordeeld door het PBL. Dit oordeel heeft overigens betrekking op de 'oude' natuurwetgeving, namelijk de Natuurbeschermingswet, de Flora- en faunawet en de Boswet. De recent aangenomen Wet Natuurbescherming vervangt deze drie wetten en heeft als doel om te komen tot één integrale en vereenvoudigde regeling van de natuurbescherming.

Voor veel instrumenten geldt dat de realisatie vordert, maar dat er geen uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid, omdat hier (nog) geen onderzoek naar is gedaan. Dit geldt in ieder geval voor de projectgebonden realisatie van nieuwe natuur, zoals bij NURG/Maaswerken en Mainport Rotterdam. Hoewel het aannemelijk is dat deze instrumenten bijdragen aan het halen van de biodiversiteitsdoelen en meerwaarde hebben voor de beleving van natuur (recreatie), is dit niet door middel van onderzoek vastgesteld.

Andere instrumenten zijn nog maar zeer recent ingezet of nog niet in werking getreden, zoals de Programmatische Aanpak Stikstof, de Kaderrichtlijn Mariene Strategie en de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal. Ook hier kunnen, met uitzondering van de PAS (ex ante evaluatie), nog geen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten.

Negatief wordt geoordeeld over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het agrarisch natuurbeheer. Hiervoor hebben Rijk en provincies, in overleg met de partners en de Europese Commissie, inmiddels een nieuwe aanpak ontwikkeld die vanaf 2016 gaat gelden. Ook over de besteding van middelen voor de Waddenzee bestaat kritiek. De Algemene Rekenkamer heeft deze als niet doelmatig bestempeld.

Ten aanzien van de doelmatigheid geldt dat er binnen het ministerie wel een aantal waarborgen is om te zorgen voor een goede besteding van middelen. Bij het introduceren van nieuwe instrumenten (wetgeving en financiële instrumenten) gelden algemene kaders zoals het Integraal Afwegingskader, waarbij vragen moeten worden beantwoord als 'Wat is het doel en welk instrument past daar het beste bij?'. Doordat EZ bij artikel 18 vooral bezig is geweest met afbouwen en decentraliseren, is dit weinig van toepassing geweest de afgelopen jaren.

4.4 Ambities voor de toekomst

Met de Rijksnatuurvisie uit 2014 is door het kabinet een omslag in denken gepresenteerd over de wijze waarop Nederland effectieve invulling wil geven aan het realiseren van de internationaal afgesproken natuurdoelen. Kern van deze omslag in denken betreft het uitgangspunt dat natuur kan worden versterkt mét de samenleving in plaats van dat natuur moet worden beschermd tégen de samenleving.

In dit denken worden scheiding en isolatie van natuur vervangen door vervlechting en wederzijdse versterking. In essentie is de strategie dat alle mogelijkheden worden benut die er zijn voor synergie tussen natuurwaarden en maatschappelijke en economische activiteiten, dat natuur als basis wordt gezien onder welvaart en welzijn en tenslotte dat de wettelijke en bestuurlijke kaders in hun functioneren de uitwerking hiervan niet onbedoeld in de weg staan.

Ook de verantwoordelijkheden en taakverdeling tussen partijen zijn veranderd. De Rijksverantwoordelijkheid betreft het *stimuleren* van wederzijdse versterking ecologie en economie en de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Verder is het Rijk systeemverantwoordelijk voor behoud en duurzaam gebruik van (inter)nationale biodiversiteit en de aanwezigheid van natuur op lange termijn en heeft daarin een *regisserende* rol. Onderdeel van (*doen*) *uitvoeren* is dat provincies de gedecentraliseerde natuurtaken uitvoeren binnen de overeengekomen rijkskaders.

In het licht van deze wijzigingen heeft de staatssecretaris gevraagd om in deze doorlichting specifieke aandacht te besteden aan drie onderwerpen, te weten:

1. De integratie van natuurbeleid met andere beleidsopgaven, zoals landbouw, waterveiligheid, economische bedrijvigheid en gezondheid, waarbij wordt aangesloten op de energieke samenleving (onderdeel van artikel 18.2).
2. De internationale rol en koers van het Ministerie van Economische Zaken wat betreft natuur (onderdeel van artikel 18.3).
3. Het beleid rondom Rijksgebieden, zoals Natura 2000, NURG en Wadden (onderdeel van artikel 18.2 en 18.3).

Hieronder worden de resultaten van de beleidsdoorlichting vanuit de bril van deze drie focusonderwerpen beschreven. Hierbij worden de ambities van het Rijk beschreven zoals naar voren is gekomen in de interviews die over deze onderwerpen zijn gehouden.

Tevens wordt een beschouwing van de onderzoekers gegeven (voor zover mogelijk) over de haalbaarheid van deze ambities en de wijze waarop het Rijk invulling geeft aan haar nieuwe rol. Deze beschouwing is gebaseerd op de informatie uit de interviews gecombineerd met de opgedane inzichten uit de uitgebreide literatuurstudie.

Waarnemingen met betrekking tot de integratie van natuurbeleid met andere beleidsopgaven

Een van de sleutels tot succes van het natuurbeleid is de mate waarin ander beleid natuurinclusief gaat werken. Drie beleidsvelden zijn hierbij het belangrijkste: landbouw, water en recreatie. De agrarische sector is gebruiker van natuur door de groente-, zuivel- en vleesproductie. Nederland staat technologisch aan de top en heeft een hoge graad van efficiëntie bereikt. Wereldwijde ketens worden vanuit ons land geregisseerd en op basis van import van mest en grondstoffen is Nederland het tweede agrarische exportland geworden. Deze vorm van produceren, staat relatief ver van de natuur af, denk bijvoorbeeld aan de substraatteelt in de glastuinbouw. Om natuurinclusief te werken, is een andere vorm van landbouw nodig.

Een vorm die uitgaat van de natuurlijke processen in de bodem, de kringlopen op een kleiner schaalniveau weet te sluiten en emissies beperkt. Agrarisch natuurbeheer is dan niet meer de uitzondering van enkele perceelranden en slotkanten, maar vormt dan de kern van de manier van werken. Die transitie is nog ver weg, maar de eerste tekenen hiervan zijn in de samenleving al zichtbaar.

Een van de belangrijkste problemen van de Nederlandse natuur is verdroging. Dat komt door bemaling waarbij de grondwaterstand lager wordt gehouden, dan voor veel natuurgebieden wenselijk is. In een aantal natuurgebieden is recent de grondwaterstand verhoogd (bijvoorbeeld Dwingelderveld), wat positief uitwerkt.

Er ligt hier een potentiële belangentegenstelling met wensen van agrariërs, die een lagere grondwaterstand prefereren. Vernatting van natuur in combinatie met andere teelt- en oogsttechnieken vormt een knop om het agrarische en waterbeleid natuurinclusief te maken.

In het waterbeleid zijn goede voorbeelden van natuurinclusief werken terug te vinden, waaronder het programma Ruimte voor de Rivier. Dit programma kent een dubbeldoelstelling (waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit) waardoor er budget is voor ruimtelijke en natuurlijke inpassing. Bij het huidige Deltaprogramma wordt natuur minder als vanzelfsprekend gezien en ligt het accent vrij sectoraal op waterveiligheid. En waar de decentralisatie van het Natuurnetwerk Nederland op land gepaard is gegaan met een gedeeltelijke overheveling van middelen is dit voor de natte natuurgebieden nog niet systematisch georganiseerd. Dit roept onder andere het beeld op dat er meer synergiekansen liggen tussen de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR) met name in de Natura 2000-gebieden op water.

Tot slot is in de Natuurvisie de beleving van natuur door de burger een speerpunt in het beleid. Daarbij valt op dat het rijksbeleid met betrekking tot recreatie en toegankelijkheid van natuur als rijksdoel is vervallen onder het kabinet-Rutte I, terwijl de maatschappelijke behoefte ongewijzigd is gebleven. Het is aan gemeenten, provincies en particulieren om dit op te pakken.

Waarnemingen met betrekking tot de internationale rol en koers van het Ministerie van Economische Zaken wat betreft natuur

Budgettaire versnippering

Onderdeel van begrotingsartikel 18.3 is het instrument 'Bijdragen aan internationale biodiversiteit'. Feitelijk gaat het hierbij om de kosten die voortvloeien uit de lidmaatschappen en bijdragen die Nederland levert aan internationale verdragen en programma's.

Een belangrijk verdrag is de 'Conventie inzake Biologische Diversiteit' (CBD). Het verdrag is het resultaat van een overeenkomst tussen wereldleiders in 1992 in Rio de Janeiro en is het eerste verdrag dat gaat over de gehele verscheidenheid aan levensvormen op aarde. Het Biodiversiteitsverdrag en bijbehorende protocollen (Cartagenaprotocol en Nagoya Protocol) heeft als doelen: 1. het behoud en 2. het duurzaam gebruik van biologische diversiteit en 3. een billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische bronnen. Nederland is sinds 1994 lid van de CBD. Dit verdrag is een kader voor nationaal en internationaal beleid.

Andere voorbeelden van verdragen die Nederland heeft ondertekend zijn het Walvisverdrag uit 1946 (International Convention for the Regulation of Whaling), het CITES-verdrag uit 1973 (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna/CITES), het verdrag van Bonn uit 1979 over trekkende soorten (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals) en het verdrag over de bescherming van Antarctica uit 1980 (the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources/CCAMLR).

De kosten die samenhangen met de genoemde bedragen staan op de begroting van EZ alleen voor zover de kosten te maken hebben met de lidmaatschappen zelf. De daarmee samenhangende bedragen zijn (met minder dan € 1 miljoen per jaar) bescheiden.

Het grootste deel van de bijdrage die Nederland levert aan de instandhouding van de internationale biodiversiteit loopt via de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (momenteel circa € 60 miljoen op jaarbasis). Uit het begrotingsartikel van Buitenlandse Zaken is te herleiden dat het hierbij gaat om inzet ten behoeve van biodiversiteit. Hierbij gaat het om:

1. *Klimaatmitigatie en handel*: initiatieven voor duurzame productie, handel en tegengaan van ontbossing. Een voorbeeld is FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade).
2. *Klimaatadaptatie*: verduurzaming van productie op landschapsniveau met ecosystemen als groene infrastructuur voor adaptatie. Een voorbeeld is het Initiatief Duurzame Handel en het Wereldbank Program on Forests.
3. Daarnaast *mainstreaming*: duurzaam gebruik van ecosystemen en agrodiversiteit in de speerpunten water en voedselzekerheid.

Daarnaast zijn er er der nog bedragen opgenomen op de verschillende departementale begrotingen die raken aan het thema 'behoud internationale biodiversiteit', maar dit is in aard en omvang niet nader onderzocht.

Het budget van Nederland op het gebied van internationale biodiversiteit is derhalve sterk versnipperd waardoor een goed en integraal overzicht ontbreekt. Het is wenselijk om meer samenhang te creëren in het door Nederland gevoerde internationale biodiversiteitsbeleid. In de periode 2008-2011 gebeurde dat middels het Beleidsprogramma 'Biodiversiteit werkt', maar na een kritische evaluatie uit 2012⁴¹ is dit programma niet verder gecontinueerd.

Geïntegreerde aanpak internationaal biodiversiteitsbeleid

Van meer inhoudelijke aard is de keuze binnen het internationale biodiversiteitsbeleid voor een geïntegreerde aanpak waarbij wordt gezocht naar een goede balans tussen ecologie en economie. Een eenzijdige oriëntatie op ecologie gaat immers voorbij aan het feit dat in veel arme gebieden de aanwezige bossen, rivieren en andere natuur zorgen voor voedsel en daarmee ook een belangrijke bron van inkomsten zijn. Vanuit dit perspectief kan behoud van biodiversiteit niet los worden gezien van zaken zoals armoedebestrijding, water- en voedselvoorziening en gezondheidszorg.

Vandaar dat de Ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu en Buitenlandse Zaken hierop samenwerken. Dit heeft geleid tot de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal uit 2013 en de onlangs gelanceerde universele duurzame ontwikkelingsagenda in New York. In de uitvoeringsagenda zijn zestien actiepunten benoemd die (nationaal en internationaal) moeten bijdragen aan behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit. Voorbeelden van acties zijn 'meer hout uit duurzaam beheerde bossen op de Nederlandse markt' en 'plastics in zee aanpakken'. Bij de uitvoering van de agenda zijn veel partijen betrokken (waaronder de drie ministeries). Internationaal wordt de integrale aanpak ook wel 'mainstreamen' genoemd. Het gaat daarbij om het inbedden van biodiversiteitbelangen in sectoren.

De geconstateerde versnippering van het budget, de noodzaak tot samenwerking en de internationale focus op mainsteaming (integratie) vragen om een goed georganiseerd werkproces om te komen tot effectief handelen van de lidstaat met betrekking tot het internationale biodiversiteitsbeleid.

Waarnemingen met betrekking tot het beleid rondom Rijksgebieden, zoals Natura 2000, NURG en Wadden

Met de term rijksgebieden wordt veelal de gebieden bedoeld waar het Rijk grote belangen heeft.

Zo is een aantal natuurgebieden in eigendom van het Rijk en wordt beheerd door Staatsbosbeheer. Voor andere gebieden geldt dat het Rijk geen eigenaar is, maar wel bevoegdheden heeft. Zo is het Rijk op basis van de Natuurbeschermingswet verantwoordelijk voor het aanwijzen van Natura 2000-gebieden en is Rijkswaterstaat de beheerder van de grote wateren als de Waddenzee, het IJsselmeer, het rivierengebied en de Zuidwestelijke Delta.

⁴¹ APE (2011) Evaluatie beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt, Ape rapport nr. 994, Den Haag.

Het Rijk heeft ook de bevoegdheid om natuurmonumenten en gebieden waarvoor internationale verplichtingen gelden (anders dan Natura 2000) aan te wijzen. Zo heeft het Rijk twintig Nationale Parken aangewezen.

Voor het gebiedenbeleid van EZ geldt dat de wettelijke taken voor Natura 2000 (uiteraard) worden uitgevoerd. De Natura 2000 aanwijzingsbesluiten zijn vrijwel allemaal genomen. De veertig beheerplannen die het Ministerie van EZ op moet stellen, zijn echter nog niet gereed. Inspanning hierop is dus nog nodig. Zoals al eerder is geconstateerd zijn er bij het maken van de decentralisatieafspraken geen duidelijke afspraken gemaakt over de taakverdeling en financiering van de natuurgebieden in de Grote Wateren. Daarnaast wil de staatssecretaris met betrekking tot Natura 2000 af van de kramp over individuele soorten of de invloed van klimaatverandering. Zij wil veel meer toewerken naar robuuste natuur die tegen een stootje kan.

Daarnaast wil ze toewerken naar een visie over welke natuur je waar moet beschermen (in overleg met de provincies), veel meer dan 'elke soort en elke habitat overal beschermen'. Deze wens leeft niet alleen op nationaal niveau, ook op Europees niveau spant de staatssecretaris zich hiervoor in.

Voor de gebieden van Staatsbosbeheer geldt dat Staatsbosbeheer als organisatie flink in ontwikkeling is geweest de afgelopen periode. Er heeft een herbezinning op de taken plaatsgevonden.

Uitkomst daarvan is dat Staatsbosbeheer zich enerzijds gaat richten op echte 'Topnatuur' (zoals de Nationale Parken) en op natuur waar grote groepen burgers profijt van hebben (zoals in de Randstad). De staatssecretaris heeft aangegeven een impuls te willen geven aan de Nationale Parken.

Vanuit waterveiligheid is de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in het rivierengebied. EZ heeft daarbij aangehaakt en investeringen gedaan om tegelijkertijd met het op orde brengen van de waterveiligheid nieuwe natuur te realiseren, zoals met de programma's Nadere Uitwerking Rivierengebied en Maaswerken. De ambitie van het ministerie is om ook in de toekomst natuur(ontwikkeling) mee te laten liften met de waterveiligheids- en zoetwateropgave. Daartoe is door EZ actieve inzet gepleegd voor het Deltaprogramma, met name voor de gebiedsgerichte programma's van Waddenzee en Zuidwestelijke Delta. Ook is de Natuurambitie Grote Wateren opgesteld.

Overall wordt geconcludeerd dat er in de gebieden waar het Rijk grote belangen vertegenwoordigt, verschillen bestaan in bevoegdheden en type gebied (land versus water), hetgeen ook leidt tot andere aanpakken en focus. Daarbij valt op dat er op verschillende terreinen ambities zijn geformuleerd, te weten de Grote Wateren, de Nationale Parken en met betrekking tot de gebieden en activiteiten van Staatsbosbeheer, waarvoor in de meerjarenbegroting geen middelen zijn gereserveerd (of in ieder geval niet herkenbaar).

Concluderend

De drie focusonderwerpen van de staatssecretaris in beschouwing nemend, wordt het volgende geconstateerd.

De omslag in het denken (van bescherming van de natuur mét de samenleving in plaats van tégen de samenleving) heeft weliswaar geleid tot concrete initiatieven en eerste stappen 'op weg naar', maar nog niet tot een algehele omslag in het doen. Zo lijkt natuurinclusieve landbouw nog ver weg en lijken er meer synergiekansen te liggen tussen de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR) met name in de Natura 2000-gebieden op water.

Ten aanzien van de nieuwe rolinvulling lijkt het Rijk nog zoekende. Voor wat betreft het *doen uitvoeren* zijn met provincies duidelijke afspraken gemaakt over inrichting en beheer van natuurgebieden op land. De afstemming met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu / Rijkswaterstaat (als beheerder van de grote wateren) lijkt echter nog niet goed geregeld. Voor het *stimuleren* van wederzijdse versterking van ecologie en economie en de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur zijn geen duidelijke doelen geformuleerd, waardoor een meetlat ontbreekt om te bepalen of men op de goede weg is. Het Rijk lijkt wel haar *regisserende* rol goed op te pakken, onder andere met betrekking tot Natura 2000.

Zo entameert Nederland discussies over een efficiënte aanpak van Natura 2000 in Europees verband. Over de regisserende rol van Nederland met betrekking tot de mondiale biodiversiteit kunnen op basis van deze beleidsdoorlichting geen uitspraken worden gedaan. De belangrijkste uitgaven en instrumenten hiervoor staan op de begroting van Buitenlandse Zaken. Hiernaar is geen onderzoek gedaan. Wel is geconcludeerd dat er een versnippering van het budget is en dat er behoefte is aan een goed georganiseerd werkproces om te komen tot effectief handelen van Nederland met betrekking tot het internationale biodiversiteitsbeleid.

5. Mogelijkheden vergroten doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit hoofdstuk beschrijft de mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ruimtelijk economisch beleid en het natuurbeleid te vergroten (paragraaf 5.1 en 5.2). Ook worden de opties voor intensivering en extensivering van beleid beschreven (paragraaf 5.3). Hiermee gaat het hoofdstuk in op de RPE-vragen 14 en 15.

14) *Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?*

15) *In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?*

5.1 Inleiding

De bestaande evaluaties geven weinig handvatten om goede uitspraken te kunnen doen over doeltreffendheid en doelmatigheid van afzonderlijke instrumenten en het beleid als geheel. Er doen zich veel witte vlekken voor, met name binnen 18.2 en 18.3. Dit betekent niet dat het (voorgenomen) beleid niet doeltreffend of doelmatig is, maar het kan door het ontbreken van evaluaties op instrumentniveau (nog) niet aangetoond worden. Dit maakt dat het ook lastig wordt om de mogelijkheden te beschrijven om doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid als geheel te vergroten.

Als uitgangspunt voor de beantwoording van de RPE vragen is daarom de vraag gehanteerd in hoeverre er sprake is van een maatschappelijke opgave. Waar doen zich beleidstekorten voor? Vervolgens is (zo goed als mogelijk) de vraag beantwoord hoe deze opgaven doelmatig en doeltreffend ingevuld kunnen worden binnen:

1. de huidige beleidsinzet
2. extensivering van beleid met circa 20% (RPE eis)
3. intensivering van beleid met circa 20% (geen RPE eis).

De vraag waar zich beleidstekorten voordoen (paragraaf 5.2) is zo goed mogelijk beantwoord op basis van bestaande literatuur. De beschrijving van de mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten binnen de huidige beleidsinzet, bij extensivering van beleid en bij intensivering van beleid (paragraaf 5.3 en 5.4) is gebaseerd op de discussies die hierover hebben plaatsgevonden in een tweetal workshops (zie bijlage 3 voor de deelnemers aan deze workshops).

5.2 Maatschappelijke opgaven ruimtelijk economisch beleid en natuurbeleid

Ruimtelijk economisch beleid

Artikel 18.1 is gericht op het versterken van mainports, brainports, greenports, valleys en andere clusters gerelateerd aan topsectoren. Dit wordt beoogd vanuit versterken van randvoorwaarden en innovatiekracht van clusters.

Het Rathenau Instituut⁴² constateert op basis van analyse van (begrote) middelen van verschillende departementen dat de totale rijksoverheidsuitgaven voor het stimuleren van R&D en innovatie in de periode 2013 – 2019 dalen. Dit heeft betrekking op zowel directe R&D uitgaven, uitgaven voor niet-R&D innovatie en fiscale maatregelen. In totaal gaat het om een daling van 7,6%.

Ook de Europese Commissie (EC) heeft deze dalende trend gesignaleerd en is daar bezorgd over. De EC is van oordeel⁴³ dat, *gelet op het opleidingsniveau, het niveau van de onderwijsprestaties en het niveau van economische ontwikkeling de overheidsuitgaven aan onderzoek en ontwikkeling met 0,84% van het bbp laag [zijn]. De overheidsuitgaven op dit gebied vertonen sinds 2014 een neerwaartse trend, terwijl de particuliere O&O uitgaven laag blijven. De EC beveelt Nederland aan om op korte termijn de: 'overheidsuitgaven [te] verschuiven naar de ondersteuning van investeringen in O&O [Onderzoek en Ontwikkeling, R&D] en werken aan randvoorwaarden voor de verbetering van particuliere O&O-uitgaven, teneinde de neerwaartse trend in de publieke O&O uitgaven te keren en het potentieel voor economische groei te vergroten.'*

De geconstateerde maatschappelijke opgave is duidelijk breder dan de doelstelling van 18.1, en heeft vooral ook betrekking op artikel 12 en 13. Waar het gaat om het werken aan randvoorwaarden voor de verbetering van particuliere R&D uitgaven sluit dit nauw aan bij de doelen van 18.1.

De OECD constateert verder⁴⁴ dat door de opkomst van regio's en de EC in het innovatiebeleid multi-level governance een uitdaging is geworden. Zorgdragen voor een goede samenhang tussen Europees, nationaal en regionaal innovatiebeleid kan in Nederland versterkt worden. De OECD is van mening dat met het topsectoren beleid sterker kan worden aangesloten op de regionale specialisatie agenda van de EC (Smart Specialisation Strategie (S3)) en het regionaal gevoerde clusterbeleid. Dit vraagt om een sterkere inzet op integratie van landelijk en regionaal innovatiebeleid om versnippering tegen te gaan en schaalvoordelen te benutten. Dit impliceert dus ook een nuancering van het adagium 'je gaat erover of niet'. Kansen worden door de OECD o.a. gezien in het verder versterken van regionale kennis hubs waarin bedrijven en kennisinstellingen samenwerken (zoals campussen en TKI's)⁴⁵.

⁴² Steen, J. van (2015) Totale Investerings in Wetenschap en Innovatie (TWIN) 2013-2019, Feiten en cijfers 14, Rathenau Instituut, Den Haag.

⁴³ 14 juli 2015, Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van Nederland (2015 / C 272/22).

⁴⁴ OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014, OECD Publishing, Paris.

⁴⁵ OECD (2014) OECD Reviews of Innovation Policy: Netherlands 2014, OECD Publishing, Paris OECD (2014).

Natuurbeleid

Het behoud van biodiversiteit en het vergroten van de gebruikswaarde van natuur zijn de twee hoofddoelen van het (rijks)natuurbeleid. In de Balans voor de Leefomgeving 2014 constateert het PBL dat het gevoerde natuurbeleid vruchten begint af te werpen: *het areaal natuur is vergroot, herstelmaatregelen worden uitgevoerd en de milieu- en watercondities zijn verbeterd. [...] Door deze inspanningen neemt sinds 2005 het aantal bedreigde soorten niet meer toe. De Rode Lijst is voor het eerst, weliswaar voorzichtig, korter en ook minder rood (p. 17).*

Tegelijk constateert het PBL dat de kwaliteit van de natuur onvoldoende is om de vereiste gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de in de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn beschermde planten- en diersoorten. Tussen 2006 en 2012 is de staat van instandhouding, bezien over alle soorten en habitattypen ongeveer stabiel, waarbij de situatie voor sommige soorten verbetert en voor andere verslechtert. Nederland voldoet dus niet aan de eis de verslechtering te stoppen. Bovendien is de ongunstige staat en verslechtering nadelig voor de mogelijkheden voor economische ontwikkeling van gebieden. De milieudruk op de natuurgebieden is weliswaar afgenomen, maar is nog steeds te hoog.

PBL (2013) stelt dat met de beoogde inzet Nederland in 2027 de juiste ruimte- en milieucondities kan hebben bereikt voor 65% van de voor de VHR te beschermen soorten. PBL signaleert daarmee een stevige beleidsopgave die nog niet geadresseerd is.

De inzet van het kabinet op het betrekken van de samenleving is volgens het PBL nog te weinig uitgewerkt om op voorhand te kunnen stellen dat daarmee het bereiken van internationale biodiversiteitsdoelen dichterbij komt. Ten aanzien van het vergroten van de gebruikswaarde van natuur is de verwachting van het kabinet dat burgers en bedrijven die baat hebben bij natuur er in zullen investeren om dit in stand te houden. Het PBL constateert dat dit in de praktijk echter nauwelijks tot stand komt. Dit geldt o.a. in de als kansrijk veronderstelde recreatiesector. *Bedrijven in de recreatiesector investeren nog nauwelijks in de natuur, dragen niet substantieel bij aan het behoud ervan en lijken ook niet bereid dat te gaan doen (WUR, 2013 in PBL, 2014).* Dit neemt niet weg dat het PBL van oordeel is dat er wel degelijk kansen liggen op het gebied van integratie van natuur met andere sectoren.

Eerder (in 2010) heeft ook de werkgroep IBO Natuur al geconstateerd dat er flinke financiële tekorten zijn: *'Op basis van extrapolatieramingen voor verwerving, inrichting en beheer [van de EHS, inclusief Natura 2000] en daarnaast aan de hand van berekeningen van de kosten voor het herstellen van milieu- en watercondities blijkt dat de huidige beschikbare budgetten ontoereikend zijn om de ambities te realiseren'*. De werkgroep geeft aan dat het tekort voor de investeringen voor de EHS (inclusief Natura 2000) tot en met 2018 circa € 2,2 miljard bedragen. Na 2018 resteren voornamelijk investeringen in milieucondities van circa € 1,8 miljard. Bovendien treden er tekorten op voor beheer van natuur. Daarbij gaat het om structurele tekorten (na 2018) tussen de € 103 en € 272 miljoen per jaar. Hoewel deze berekeningen nog gebaseerd waren op de ambitie voor de realisatie van 728.050 ha EHS, mag worden aangenomen dat de tekorten ook in de huidige situatie fors zijn.

5.3 Vergroten doeltreffendheid en doelmatigheid beleid binnen huidige beleidsinzet

Ruimtelijk economisch beleid

De mogelijkheden om binnen de bestaande begroting de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid binnen 18.1 te vergroten hangt sterk samen met de rolinvulling van het Rijk. De opgave voor het Rijk is om als stelselverantwoordelijke de agenda's van verschillende overheden te verbinden om zo schaalvoordelen te benutten, overheidsinspanningen te versterken en versnippering tegen te gaan. Deze verbindende rol wordt onder andere via regio-ambassadeurs vormgegeven. Op dit punt zijn bovendien al stappen gezet, zoals de focus van de Rijks cofinanciering op nationale prioriteiten, de mkb-samenwerkingsagenda Regio – Rijk en de MIT-regeling (Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren). In de MIT en de Topsectorenaanpak werken het Ministerie van Economische Zaken en de regio's (provincies) samen om nationale en regionale innovatiestimuleringsinstrumenten zo veel mogelijk te harmoniseren en onderling te verbinden. Bij Techniekpact werken overheden, bedrijfsleven en onderwijs samen om de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt in de technieksector te verbeteren.

Het plaatsen van artikel 18.1 als onderdeel van artikel 12 en 13 op de begroting sluit aan bij de noodzaak om topsectorbeleid en ruimtelijk innovatiebeleid beter te verbinden. Beide beleidsterreinen kunnen zo meer in samenhang gezien worden, wat tot mogelijk tot instrumentele of organisatorische optimalisatie leidt. Zodoende kan, zij het op termijn en indirect, worden bijgedragen aan de vergroting van de doeltreffendheid of doelmatigheid van beleid.

Natuurbeleid

Als gevolg van de decentralisatie en de vermaatschappelijking van de natuur is het speelveld sterk gewijzigd. De Rijksrol is meer geconcentreerd op de stelselverantwoordelijkheid. Vanuit haar systeemverantwoordelijkheid voor het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit is de Rijksinzet geconcentreerd op de wettelijke taken, internationale verplichtingen en bovenregionale belangen. Er zijn mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten, maar die worden nu niet gezocht in het wijzigen van net gemaakte afspraken en budgetten. De mogelijkheden liggen in het verlengde van het ingezette beleid en vergen met name van de samenleving meer invulling om tot uitvoering te komen. Het gaat dan met name om het natuurinclusief ondernemen, dat gericht is op het vergroten van het natuurlijke kapitaal met zowel nationale effecten (bijvoorbeeld grondgebonden landbouw) als ook internationale effecten (verkleinen ecologische voetafdruk door andere kringlopen).

Daarnaast zijn er mogelijkheden om met niet-financiële instrumenten de natuurkwaliteit te verbeteren. Daarbij kan gedacht worden aan grondruil om strategische gebieden voor het natuurnetwerk Nederland vrij te spelen voor inrichting als natuurgebied. Een ander voorbeeld is de vernatting van natuurgebieden in overleg met belanghebbenden van aangrenzende percelen. Ook zou het agrarisch natuurbeheer in wetgeving voorgeschreven kunnen worden, in plaats van het volledig en structureel te subsidiëren.

Op internationaal vlak kan door middel van afstemming en sturing op Noordwest-Europese schaal het Europees ecologisch netwerk van gebieden daadwerkelijk als één netwerk functioneren. Het Ministerie van Economische Zaken heeft inmiddels al de strategie ingezet om bij de EU te streven naar optimalisatie/flexibilisering van de uitvoering met behoud van instandhoudingsdoelen.

5.4 Extensiverings- en intensiveringsvarianten en hun consequenties

5.4.1 Vooraf

Bij het schetsen van verschillende extensiverings- en intensiveringsvarianten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De beleidssynthese geeft geen handvaten voor het aanpassen of bijstellen van de inzet van instrumenten. De extensiveringsvarianten zijn daarom uitgewerkt op basis van een aantal alternatieve denklijnen die niet direct volgen uit de doorlichting.
- De extensivering heeft betrekking op geheel artikel 18. Bij het uitwerken van de extensivering zijn de sub artikelen 18.1 en 18.2/18.3 los van elkaar beschouwd. Eerder in dit rapport is geconstateerd dat 18.1 en 18.2/18.3 betrekkelijk gescheiden werelden zijn en dat het beleidsinhoudelijke argument om de artikelen samen te voegen betrekkelijk dun is. Het ligt dan ook voor de hand om de artikelen als het gaat om mogelijke beleidsvarianten los van elkaar te zien. Dit betekent dat voor zowel 18.1 als voor 18.2/18.3 intensiverings- en extensiveringsvarianten worden geschetst.
- Agentschappen vormen een afzonderlijk onderdeel van de begroting naast de beleidsartikelen 18.1, 18.2 en 18.3. Bij het schetsen van intensiverings- en extensiveringsvarianten laten we de agentschappen buiten beschouwing tenzij het opdrachtenpakket (bijvoorbeeld door het schrappen van regelingen) aangepast wordt. Efficiencykortingen liggen, gezien eerdere bezuinigingen, niet in de rede.
- Inkomstenposten worden buiten beschouwing gelaten.
- Een groot deel van de begroting is (juridisch) verplicht. Bij het schetsen van varianten is geen rekening gehouden met deze verplichtingen. Wel worden deze verplichtingen als beperkende randvoorwaarden besproken bij de consequenties van varianten.
- In de begroting van 2016 is de meerjarenraming voor 2016 – 2020 opgenomen. Deze meerjarenraming is als basis genomen voor de uitwerking van de extensiverings- en intensiveringsvarianten. Een overzicht is opgenomen in bijlage 6.

5.4.2 Extensiveringsvarianten

Zoals eerder geconcludeerd geeft de beleidssynthese geen handvatten voor het aanpassen of bijstellen van de inzet van instrumenten. Om toch tot beleidsopties te komen bij de aannahme dat *er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het beleidsartikel)*, zijn extensiveringsvarianten uitgewerkt op basis van een aantal alternatieve denklijnen die niet direct volgen uit de doorlichting.

Hierbij is het van belang om de context te schetsen dat er in de onderzoeksperiode 2010 - 2014 een forse reductie heeft plaatsgevonden van het rijksbudget op artikel 18. Stond er in 2010 nog ruim € 1 miljard op de begroting, in 2014 bedroeg dit afgerond € 430 miljoen. Deze afname zet zich de komende jaren nog voort. De meerjarenraming uit de begroting van 2016 laat zien dat er in 2020 nog ca. € 158 miljoen op de begroting staat.

Deze € 158 miljoen wordt op hoofdlijnen ingezet zoals weergegeven in onderstaande tabel. Hieruit komt naar voren dat de Rijksinzet is geconcentreerd op de wettelijke taken, internationale verplichtingen en bovenregionale belangen.

Tabel 5.1 Begroting artikel 18 in 2020 (bron begroting 2016)

Begroting 2020 (bron: begroting 2016)		
Instrument	Bedrag (mln.)	Omschrijving
Rente & Aflossing langlopende leningen	€ 31	Rente en aflossing aangegane leningen t/m 2011 voor het subsidiëren grondaankopen EHS door particuliere natuurbeschermingsorganisaties
Europees Fonds Regionale Ontwikkeling	€ 26	Rijkscofinanciering op nationale prioriteiten (topsectoren en innovatie MKB)
Bijdrage SBB	€ 25	Rijksbijdrage aan organisatie SBB (ZBO)
Bijdrage agentschappen (RVO en NVWA)	€ 33	Uitvoeren controle en handhaving wettelijke taken en Europese verplichtingen, inclusief EU conformiteit collectief agrarisch natuurbeheer.
Projecten NURG en Mainport Rotterdam	€ 13	Natuurontwikkelingsprojecten (in combinatie met waterveiligheid (NURG) & ontwikkeling Mainport (PMR))
Natuurvisie en Natuurlijk Ondernemen	€ 13	Maatschappelijke uitvoeringsagenda (veranderingen stimuleren en faciliteren)
Overige	€ 17	Rijksinzet met name als gevolg van nakomen van internationale verplichtingen en verdragen.
<i>PAS/N2000</i>	€ 5	<i>Europees belangrijke natuurwaarde beschermen (N2000) en samen laten gaan met economische ontwikkeling (PAS)</i>
<i>Monitoring</i>	€ 4	<i>Internationale rapportage verplichtingen (EU richtlijnen, CBD, Verdrag van Bern, Bonn, Waddenverdrag)</i>
<i>Internationaal</i>	€ 3	<i>Uitvoering afspraken internationale verdragen</i>
<i>Kaderrichtlijn Marien en Programma Rijke Waddenzee</i>	€ 2	<i>EU-Kaderrichtlijn Mariene Strategie en samenwerkingsverband internationaal Werelderfgoedgebied Waddenzee</i>
<i>Overige regelingen natuur</i>	€ 3	<i>Met name uitfinanciering van beëindigde subsidie regelingen</i>
subtotaal	€ 158	

Om de extensiveringsvarianten in beeld te brengen zijn twee workshops georganiseerd met betrokkenen. Daaruit zijn drie extensiveringsvarianten naar voren gekomen die hieronder worden beschreven voor zowel het ruimtelijk economisch beleid als het natuurbeleid;

1. Stelselverantwoordelijkheid Rijk als uitgangspunt (filosofie is decentralisatie, geen middelen meer voor uitvoering).
2. Technisch eenvoudige maatregelen.
3. Schaven.

In bijlage 6 is een financiële uitwerking opgenomen van de hieronder beschreven extensiveringsvarianten.

Na de behandeling van de drie varianten is aangegeven op welke manier de voorgeschreven extensivering van 20% daadwerkelijk gerealiseerd zou kunnen worden.

Variant 1. Stelselverantwoordelijkheid Rijk als uitgangspunt (filosofie is decentralisatie, geen middelen meer voor uitvoering).

Ruimtelijk economisch beleid (18.1)

De filosofie van decentraliseren (de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid ligt primair bij de regio) wordt hierbij als uitgangspunt genomen. De stelselverantwoordelijkheid blijft bij het Rijk. De extensivering bestaat eruit dat er vanuit het Rijk minder middelen worden ingezet voor de uitvoering van die zaken waarbij het zwaartepunt in de regio ligt. De resterende middelen worden primair ingezet voor regie, coördinatie en projectbekostiging.

De mogelijkheden om binnen de huidige begroting van 18.1 meer accent te leggen op integratie zijn beperkt tot verschuivingen binnen de Rijks cofinanciering van EFRO. Een deel van deze cofinanciering wordt besteed aan het controle- en beheersysteem. Door deze taak te decentraliseren naar de regio's in combinatie met een korting komt er budget vrij.

Als gevolg van het ontbreken van andere uitgavenposten betekent deze variant voor 18.1 dat de extensiveringsopgave voor dit sub artikel volledig zou moeten worden gedragen door het decentraliseren en korten van de uitgaven aan controle, beheer en toezicht omdat deze betrekking hebben op de op regionaal niveau uitgevoerde programma's. Het korten op de cofinancieringsbijdrage aan projecten past niet binnen deze variant omdat dit ingezet wordt aansluitend op nationaal beleid (in het bijzonder topsectoren). Met deze variant wordt de extensiveringsopgave dan ook niet (volledig) gerealiseerd. Behalve dat deze variant de opgave niet volledig invult en verplaatsing van uitgaven naar decentrale overheden betekent, vergt dit ook het herzien van interdepartementale en interbestuurlijke afspraken en bestaat het risico op versnippering van controlewerkzaamheden.

Natuurbeleid (18.2 en 18.3)

Met de beschreven maatschappelijke opgave en de stelselverantwoordelijkheid voor het Rijk als uitgangspunt kan binnen artikel 18.2 en 18.3 worden bezuinigd op twee categorieën instrumenten: gebiedsgerichte projecten en rente en aflossing van bestaande leningen.

Bij de gebiedsgerichte projecten gaat het om posten als NURG/Maaswerken en Project Mainport Rotterdam waarbij nieuwe natuur wordt aangelegd. De taak om nieuwe natuur te realiseren ligt inmiddels bij de regio. In deze variant zouden de provincies de bijdragen voor de genoemde projecten van het Rijk overnemen met een korting op de budgetten van 20%. Dit percentage ligt in lijn met de eerdere bezuinigingen die bij de decentralisatie zijn doorgevoerd. Bij rente en aflossing van bestaande leningen gaat het om leningen die het Rijk is aangegaan ten behoeve van de verwerving van EHS. Deze betalingsverplichting ten behoeve van het naar de provincies gedecentraliseerde natuurnetwerk kan als taak eveneens worden overgenomen door de provincies. Ook hierbij zouden de provincies de bijdragen voor de genoemde projecten van het Rijk overnemen met een korting op de budgetten van 20%. Een alternatieve bezuiniging op deze post is na te gaan of het mogelijk is om vervroegd af te lossen om rentekosten te besparen. Voor het vervroegd aflossen van bestaande leningen geldt dat dit gepaard zal gaan met een boete. Bovendien zal (eenmalig) gezocht moeten worden naar middelen om de lening en boete af te kunnen lossen. Dit alternatief van vervroegd aflossen is niet nader uitgewerkt in deze variant.

Met het geheel of gedeeltelijk decentraliseren en met korting doorzetten naar decentrale overheden kan een extensivering van 5% worden gerealiseerd ten opzichte van de omvang van begrotingsartikel 18. Het totaal van deze posten bedraagt ruim 40% van de uitgaven binnen 18.2 en 18.3.

De consequentie van het (gedeeltelijk) korten op de bijdrage aan gebiedsgerichte projecten en de bijdrage voor rente en aflossing is dat de bestaande contracten niet worden nagekomen. In algemene zin geldt dat voor het realiseren van bezuinigingen bij decentralisatie nieuwe afspraken met provincies noodzakelijk zijn. Bovendien dient toetsing door BZK plaats te vinden.

In onderstaande tabel zijn de (financiële) implicaties van deze variant op hoofdlijnen weergegeven. Voor meer detail wordt verwezen naar bijlage 6.

Tabel 5.2 Financiële implicaties op hoofdlijnen: variant 1

Variant 1 – Stelselverantwoordelijkheid Rijk als uitgangspunt				
Artikel 18	Gem. budget / jaar ⁴⁶ (in mln.)	Opgave 20% (in mln.)	Onderdelen waar op bezuinigd wordt (in mln.)	Consequenties
Totaal	€ 174	€ 35	€ 9,1	
18.1	€ 36	€ 9	€ 0,4 EFRO (controle, beheer en toezicht)	Opgave wordt niet volledig gerealiseerd. Herziening interdepartementale en interbestuurlijke afspraken.
18.2/18.3	€ 102	€ 26	€ 8,7 Rente en aflossingen, NURG, PMR	Herziening interdepartementale en interbestuurlijke afspraken.
Agentschappen	€ 37	⁻⁴⁷	n.v.t.	n.v.t.

Variant 2. Technisch eenvoudige maatregelen

Een belangrijk deel (ca. 80 – 90%) van de begroting is (juridisch) verplicht. Begrotingsposten waar dit niet voor geldt zijn, juridisch gezien, eenvoudig te schrappen. De gedachte bij deze variant is dat het Rijk aangegane verplichtingen zo veel mogelijk nakomt.

De extensiveringsmogelijkheden binnen deze variant zijn beperkt tot ca. 8% van de uitgaven binnen artikel 18. Daarmee dekt deze variant niet de gehele extensiveringsopgave van 20%. Voor 18.1 bestaan er binnen deze variant geen mogelijkheden tot extensivering. De besparingsmogelijkheden voor 18.2 en 18.3 bestaan uit het schrappen van recent ingezet en nieuw beleid, zoals de middelen ten behoeve van de Natuurvisie en instrumenten als Green Deals en Natuurlijk ondernemen. Daarmee heeft deze variant als consequentie dat nieuw beleid niet geëffectueerd kan worden en heeft daarmee belangrijke politiek-bestuurlijke consequenties. Beleidsinhoudelijk betekent deze variant dat het betrekken van de samenleving bij natuuropgaven moeilijker wordt.

⁴⁶ De gemiddelde uitgaven voor artikel 18 voor de periode 2016 – 2020 bedragen ca. € 174 miljoen per jaar. Dit gemiddelde is als uitgangspunt genomen voor de bepaling van de extensiveringsopgave. 20% van € 174 miljoen betekent een bezuiniging van € 35 miljoen per jaar.

⁴⁷ Wanneer de post Bijdragen aan agentschappen niet wordt meegenomen betekent dit een 25% bezuiniging op de artikelen 18.1 en 18.2 / 18.3.

In onderstaande tabel zijn de (financiële) implicaties van deze variant op hoofdlijnen weergegeven.

Tabel 5.3 Financiële implicaties op hoofdlijnen: variant 2

Variant 2 – Technisch eenvoudige maatregelen				
Artikel 18	Gem. budget / jaar (in mln.)	Opgave 20% (in mln.)	Onderdelen waar op bezuinigd wordt (in mln.)	Consequenties
Totaal	€ 174	€ 35	€ 13	
18.1	€ 36	€ 9	-	-
18.2/18.3	€ 102	€ 26	€ 13 Natuurvisie, Green Deals en Natuurlijk Ondernemen.	Opgave wordt niet volledig gerealiseerd. Nieuw beleid kan niet geëffectueerd worden.
Agentschappen	€ 37	-	n.v.t.	n.v.t.

Variant 3. Schaven

Deze variant houdt een generieke reductie in van vrijwel alle uitgavenposten. De overweging hierbij is dat de analyse van doelmatigheid en doeltreffendheid van het ingezette instrumentarium weinig handvatten geeft om accenten te leggen voor extensivering, bijvoorbeeld door het geheel of gedeeltelijk schrappen van niet-doeltreffende instrumenten. Voor veel instrumenten binnen 18.2 en 18.3 geldt dat (nog) geen evaluatie beschikbaar is.

Voor 18.1 komt deze variant neer op een aanvulling op variant 1, door de resterende extensiveringsopgave te realiseren met korting op de EFRO-Rijkscofinanciering. Consequentie hiervan is dat de bestaande afspraken met de vier regio's en de Europese Commissie opengemaakt moeten worden.

Daarnaast is het van belang om in acht te nemen dat er een multiplier-werking van de Rijkscofinanciering van EFRO uitgaat. Wil Nederland geen Europese middelen mislopen, dan zal de afname in Rijkscofinanciering door andere partijen (provincies, gemeenten, bedrijfsleven, kennisinstellingen) gecompenseerd moeten worden.

Beleidsinhoudelijk heeft het gedeeltelijk schrappen van Rijkscofinanciering van EFRO als consequentie dat de door de OECD geconstateerde trend van teruglopende publieke R&D investeringen versterkt wordt. Bovendien worden de mogelijkheden om de investeringen van bedrijven in R&D te verhogen juist beperkt.

Voor 18.2 en 18.3 is eerst gekeken voor welke instrumenten verdere reductie niet meer reëel is, omdat 20 – 25% reductie tot gevolg zou hebben dat er dermate verlies van doeltreffendheid en/of doelmatigheid optreedt dat de facto het gehele instrument zou vervallen. Hierbij is geconcludeerd dat gezien eerdere bezuinigingen een verdere reductie van de bijdrage aan Staatsbosbeheer niet meer reëel is. In deze variant wordt de bijdrage aan Staatsbosbeheer daarom ontzien.

Ook in deze variant geldt dat bestaande juridische en bestuurlijke afspraken niet (geheel) nagekomen worden.

Bovendien geldt dat bij schaven ook budgetten geraakt worden die noodzakelijk zijn voor controle en handhaving van wettelijke taken. Tot slot geldt dat ook in deze variant de ruimte om nieuw ingezet beleid te effectueren sterk is verminderd.

In onderstaande tabel zijn de (financiële) implicaties van deze variant op hoofdlijnen weergegeven.

Tabel 5.4 Financiële implicaties op hoofdlijnen: variant 3

Variant 3 – Schaven				
Artikel 18	Gem. budget / jaar (in mln.)	Opgave (in mln.)	Onderdelen waar op bezuinigd wordt (in mln.)	Consequenties
Totaal	€ 174	€ 35	€ 35	
18.1	€ 36	€ 9	€ 9 EFRO	Herziening interdepartementale en interbestuurlijke afspraken, waaronder andere lidstaten en de Europese Commissie. Risico op mislopen Europese middelen. Versterking trend teruglopende R&D investeringen.
18.2/18.3	€ 102	€ 26	€ 26 Alle uitgavenposten m.u.v. SBB	Herziening interdepartementale en interbestuurlijke afspraken. Budgetten voor de uitvoering van wettelijke taken worden geraakt. Nieuw beleid kan slechts beperkt worden geëffectueerd.
Agentschappen	€ 37	-	n.v.t.	n.v.t.

Concluderend

De beleidssynthese geeft geen handvatten voor het aanpassen of bijstellen van de inzet van instrumenten. Bovendien is het begrotingsartikel 18 na decentralisatie en bezuinigingen in de evaluatieperiode, sterk geconcentreerd op wettelijke taken, internationale verplichtingen en bovenregionale belangen. De budgetten zijn dan ook voor een belangrijk deel juridisch verplicht of bestuurlijk gebonden. De extensiveringsvarianten zijn tot stand gekomen vanuit de opdracht om, in het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20%), aan te geven welke beleidsopties mogelijk zijn. De beleidsinhoudelijke, juridische en bestuurlijke consequenties zijn aangegeven bij de drie extensiveringsvarianten.

De drie varianten in ogenschouw nemend wordt geconcludeerd dat de geëiste reductie van 20% volledig kan worden gerealiseerd met variant 3 (schaven). Ook kan 20% extensivering worden gerealiseerd door een combinatie van variant 1 (Rijksverantwoordelijkheid als uitgangspunt), variant 2 (technisch eenvoudige maatregelen) en het gedeeltelijk toepassen van variant 3 (schaven), variant 3a.

Onderstaande tabel geeft de geëiste reductie weer.

Tabel 5.5 Financiële implicaties extensiveringsvarianten

Onderdelen artikel 18		2016	2017	2018	2019	2020
Totalen uitgaven op basis van begroting 2016		€ 210.728	€178.982	€164.383	€158.879	€158.879
Variant	Omschrijving	Onderstaande bedragen in € * 1.000				
Variant 1	Stelselverantwoordelijkheid Rijk	0	-8.628	-8.657	-9.022	-9.053
	<i>EFRO (decentralisatie controle, beheer en toezicht)</i>	0	-400	-400	-400	-400
	<i>NURG / Maaswerken, decentraliseren</i>	0	-567	-568	-901	-901
	<i>Project Mainport Rotterdam, decentraliseren</i>	0	-1.512	-1.540	-1.572	-1.603
	<i>Rente en aflossing bestaande leningen, decentraliseren</i>	0	-6.149	-6.149	-6.149	-6.149
Variant 2	Technisch eenvoudige maatregelen (budget is niet verplicht)	0	-7.302	-9.979	-13.451	-13.451
	<i>Natuurvisie, budget schrappen</i>	0	-4.675	-6.956	-9.360	-9.360
	<i>Natuurlijk ondernemen en Green Deals budget schrappen</i>	0	-2.627	-3.023	-4.091	-4.091
Variant 3	Gedeeltelijk schaven (instrumenten zie bijlage 6)	0	-14.939	-14.241	-9.303	-9.272
Variant 3a	Totaal varianten 1, 2 en 3 (deels)	0	-30.869	-32.877	-31.776	-31.776
		0	17%	20%	20%	20%

5.4.3 Intensiveringsvarianten

Als uitgangspunt bij het formuleren van intensiveringsvarianten is het vergroten van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid rekening houdend met de geconstateerde maatschappelijke opgaven of 'beleidstekorten'.

Ruimtelijk economisch beleid

Voor artikel 18.1 liggen deze opgaven op het gebied van het stimuleren van innovatie(uitgaven) bij het bedrijfsleven en bij de integratie van het regionaal innovatiebeleid en topsectorenbeleid. Op het punt van verbinden zijn concrete stappen gezet. Om in aanvulling op deze stappen schaalvoordelen te benutten en versnippering tegen te gaan zien we de volgende mogelijkheden:

- Met extra middelen kan een instrument ontwikkeld worden voor programmadoorsnijdende projecten. In de huidige situatie komen EFRO-projecten die in verschillende landsdelige programma's spelen en daarmee programma overstijgend zijn, niet of zeer moeizaam van de grond.
- Door het opzetten van passende instrumenten voor ondersteuning van campussen van nationaal belang kunnen de kansen gegrepen worden die de OECD ziet in het verder versterken van regionale kennis hubs waarin bedrijven en kennisinstellingen samenwerken.
- Met extra middelen kan de huidige innovatiebijdrage aan de ROM's gecontinueerd worden. Met de oprichting van een financieringsfaciliteit in de Noordvleugel kan een landsdekkend stelsel van ROM's gerealiseerd worden. De ROM's spelen een belangrijke rol in het verbeteren van de randvoorwaarden om private R&D uitgaven te stimuleren en als gezamenlijk instrument van Rijk en regio in de verbinding tussen topsectorenbeleid en regionaal innovatiebeleid.

In bijlage 6 zijn de financiële implicaties van de intensivering weergegeven.

Natuurbeleid

Bij het natuurbeleid zijn enerzijds beleidstekorten geconstateerd en anderzijds kansen voor het realiseren van synergie, met name gericht op functiecombinaties water en natuur.

- Beleidstekorten ten aanzien van het verbeteren van de milieucondities.
- Beleidstekorten in de aanpak van de weidevogelstand.
- Kansen voor het laten meeliften van het natuurbeleid op de waterveiligheids- en zoetwateropgave, waarbij de ambities zijn vastgelegd in de Natuurambitie Grote Wateren.

Intensivering zou logischerwijs op deze thema's ingrijpen.

Milieucondities

Er doen zich tekorten voor bij de verbetering van milieucondities. Het gaat hierbij onder andere over de waterkwaliteit en de stikstofproblematiek. Intensivering van instrumentarium dat direct aangrijpt op deze aspecten, zoals PAS, ligt voor de hand. In de PAS is een trendmatige daling van de stikstof emissie een belangrijk uitgangspunt. Om deze daling te borgen is er met de landbouwsector een afspraak gemaakt ten aanzien van reducties in de ammoniakemissies. Ook in andere sectoren wordt gezocht naar mogelijkheden tot reductie. (Meer) investeren in innovatieve maatregelen en communicatie daaromtrent zal naar verwachting tot betere resultaten leiden.

Weidevogelstand

Geconstateerd is dat er sprake is van een achteruitgang van weidevogels. Nederland heeft vanuit haar internationale verplichting in het kader van de VHR-soorten een grote verantwoordelijkheid voor instandhouding van weidevogels, met name de grutto. Maatregelen zijn noodzakelijk om de achteruitgang van weidevogels in Nederland tot stilstand te brengen en om te buigen naar een vitale populatieomvang. Dit is een verplichting die is afgesproken in de EU-2020 doelstellingen.

De instandhouding is complex en van meerdere invloeden afhankelijk, waarbij het open landschappelijke karakter en de agrarische bedrijfsvoering op weidegebieden een grote rol spelen. Nederland is rijk aan dit landschapstype vandaar dat Nederland een groot deel van de Europese populatie weidevogels herbergt. Een pilot in nader aan te wijzen weidegebieden, kan inzicht bieden in het effectief en doelmatig toepassen van weidevogelbeheer.

Dit als aanvullend instrument op agrarisch natuurbeheer in de zogenaamde kerngebieden en met als doel om te onderzoeken of het mogelijk is om dit vanaf 2020 te integreren in het kader van de vergroeningsmaatregelen GLB.

Kansen voor water en natuur

Met recent beleid wordt ingezet op het realiseren van natuurcombinaties: door natuur te combineren met mobiliteit, waterveiligheid, recreatie en toerisme, voedselproductie, watervoorziening, vastgoedontwikkeling, energie en cultuur etc. kan winst worden geboekt voor natuur. De gedachte is dat met relatief beperkte aanvullende investeringen vanuit natuur meerwaarde gerealiseerd kan worden bij projecten die vanuit een ander primair belang uitgevoerd gaan worden. Een voorbeeld hiervan is de relatie tussen natuur en water. Het deltalandschap is karakteristiek voor Nederland.

De verwachting is dat het concretiseren van en uitvoering geven aan de Natuurambitie Grote Wateren veel meerwaarde kan hebben voor de natuur. Hiervoor kan worden aangesloten bij de maatregelen die worden getroffen vanuit het Deltaprogramma. Met een relatief beperkte extra inzet van middelen voor natuur (naast middelen voor waterveiligheid uit het Deltafonds) kan gekozen worden voor meer natuurvriendelijke projectvarianten. Ook de synergie tussen KRW en de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn kan met name in de Natura 2000-gebieden op water vergroot worden. Inzet van eventuele extra middelen voor natuur voor dit onderwerp lijkt daarmee aantrekkelijk. Kansen voor integratie met andere beleidsterreinen zijn op dit moment minder goed in beeld, maar zouden ook meerwaarde kunnen bieden.

In bijlage 6 zijn de financiële implicaties van de intensivering weergegeven.

6. Beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Afbakening van het beleidsterrein

- 1) *Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?*

Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op artikel 18 Natuur en Regio van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken.

- 2) *Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?*

Dit is niet van toepassing.

Motivering van het gevoerde beleid

- 3) *Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?*

Het ruimtelijk economisch beleid was aanvankelijk sterk gericht op het wegwerken van economische achterstanden van bepaalde regio's om zo de economische situatie in deze gebieden te verbeteren. Vanaf 2004 heeft een omslag in het denken plaatsgevonden en is het beleid gericht op het stimuleren van economische sterkten. Dit vanuit de gedachte dat overheidsstimulering op deze manier beter rendeert in termen van onder andere werkgelegenheid.

Het natuurbeleid van de Rijksoverheid stamt al uit begin 20^{ste} eeuw met de oprichting van Staatsbosbeheer en het uitvaardigen van de Vogelwet, de Boswet en de Natuurschoonwet. Na de Tweede Wereldoorlog ging het Rijk zich actiever met natuurbeleid bemoeien en in 1967 trad de Natuurbeschermingswet in werking, om zowel gebieden als soorten te beschermen. De aanleiding voor het natuurbeleid was de achteruitgang van de natuur, zowel qua omvang als qua milieuecondities. Ook internationaal groeide het milieubewustzijn en werd het belang van een grensoverschrijdende aanpak almaar duidelijker. Dit leidde tot het sluiten van een reeks internationale verdragen met als doel het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. De laatste jaren is daar een toenemende aandacht voor de interactie tussen natuur en mens bijgekomen. Recente studies van het PBL laten zien dat er nog steeds aanleiding is om natuurbeleid te blijven voeren. Nederland voldoet nog niet aan de internationale afspraken om de biodiversiteit te waarborgen.

- 4) *Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?*

Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor een gezonde ruimtelijk economische structuur. Het Rijk stimuleert en financiert daarom de versterking van regionale clusters. Verder is het Rijk lidstaatverantwoordelijk en heeft een regisserende rol voor het Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (EFRO).

Ten aanzien van het natuurbeleid is het Rijk systeemverantwoordelijk voor het behoud en duurzaam gebruik van de nationale biodiversiteit en voor de zekerstelling van de aanwezigheid van natuur op de lange termijn. Het Rijk is verder medeverantwoordelijk voor het behoud en duurzaam gebruik van de internationale biodiversiteit. Het Rijk stelt kaders voor de omvang en kwaliteit van natuurgebieden, voor soortenbescherming zowel op land, in de zee als ook in Caribisch Nederland en voor Europese en internationale afspraken over de handel in en het gebruik van planten, dieren en natuurlijke grondstoffen zoals bijvoorbeeld tropisch hardhout. Tot slot stimuleert het Rijk de wederzijdse versterking van economie en ecologie door initiatieven van bedrijven en natuurorganisaties te ondersteunen.

Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

5) Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Ten behoeve van het ruimtelijk economische beleid (18.1) zet het Rijk primair financieel-economisch instrumentarium in. Dit betreft de nationale cofinanciering van EFRO en de innovatiebijdrage aan de regionale ontwikkelingsbedrijven (ROM's).

Dit geldt ook voor de wederzijdse versterking van de interactie van ecologie en economie (18.2). Ook hiervoor zet het Rijk met name financieel economisch instrumentarium in. Dit bestaat uit de financiële ondersteuning van gebiedsgerichte projecten zoals NURG/Maaswerken, Project Mainport Rotterdam, Programma Natuurherstel Westerschelde en het Programma naar een Rijke Waddenzee. De samenhang tussen deze instrumenten zit hem met name in het feit dat deze instrumenten gericht zijn op natuurontwikkeling in de Delta. Vanuit 18.2 financiert het Rijk ook enkele uitvoeringsprogramma's zoals het Programma Natuurlijk Ondernemen en Green Deals en de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal. De inhoudelijke samenhang tussen deze uitvoeringsprogramma's zou verder versterkt kunnen worden. Tot slot vindt vanuit 18.2 (mede)financiering van de Programmatische Aanpak Stikstof plaats.

Ten behoeve van het natuurbeleid (18.3) maakt het Rijk primair gebruik van wet- en regelgeving (onder andere Wet Natuurbescherming, Natura 2000 etc.). Daarnaast wordt financieel-economisch instrumentarium ingezet, met name ten behoeve van agrarisch natuurbeheer (subsidie) en de financiering van Staatsbosbeheer. De wetgeving vertoont sterke onderlinge samenhang. Zo zijn de Flora- en faunawet, de Boswet en de Natuurbeschermingswet recent samengevoegd tot de Wet Natuurbescherming. De Wet Natuurbescherming neemt de Europese regelgeving als basis en implementeert onder andere het Europese Natura 2000-beleid. Ook legt de wet de afspraken tussen Rijk en provincies over wettelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over het natuurbeleid vast en maakt de programmatische aanpak stikstof mogelijk.

6) Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

In 2010 en 2011 kennen de uitgaven op artikel 18 nog een omvang van respectievelijk € 1 miljard en € 1,2 miljard. Vanaf 2012 dalen de uitgaven sterk door de taakstellingen en de decentralisatie van het natuur- en regiobeleid. In 2014 is de omvang van de uitgaven op artikel 18 € 337 miljoen. Vanaf 2014 heeft het Rijk extra middelen toegevoegd aan het Provinciefonds voor natuur.

Deze uitgaven lopen niet via de begroting van EZ en vallen daardoor niet onder de uitgaven van artikel 18.

Door de decentralisatie van het beleid zijn veel uitgaven aan natuur- en regiobeleid verschoven van het Rijk naar provincies en gemeenten. De provincies stellen jaarlijks conform het Bestuursakkoord Natuur € 65 miljoen beschikbaar voor natuurbeleid. Het Rijk voegt structureel € 105 miljoen toe aan de algemene middelen van het Provinciefonds conform het Bestuursakkoord Natuur. Aansluitend op deze bijdrage heeft kabinet-Rutte II extra middelen voor natuur vrijgemaakt, waarmee de doorgevoerde bezuinigingen deels weer te niet zijn gedaan. In de jaren 2014 en 2015 was € 100 miljoen extra beschikbaar, in de jaren 2016 en 2017 € 300 miljoen extra en vanaf 2018 € 200 miljoen structureel. Deze middelen staan niet op de begroting van artikel 18, maar worden toegevoegd aan het Provinciefonds.

De overige bijdrage van de provincies en gemeenten aan natuurbeleid en regionaal economisch beleid is niet precies vast te stellen. Het Provinciefonds en het Gemeentefonds krijgen gebaseerd op verschillende indicatoren zoals bijvoorbeeld het aantal inwoners een bijdrage voor verschillende beleidsterreinen, maar er bestaat geen verplichting deze middelen ook daadwerkelijk voor het betreffende beleidsterrein in te zetten. De provincies en gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de besteding van en verantwoording over deze middelen. Tenslotte draagt de EU bij aan uitgaven voor natuur- en regiobeleid middels het GLB en EFRO voor respectievelijk agrarisch natuurbeheer en regiobeleid.

7) Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Voor regiobeleid ten aanzien van natuur geldt dat er sprake is van veel subsidieregelingen, waarbij de omvang en de voorwaarden van de subsidie vooraf in de regeling en beschikking zijn vastgelegd. Bij het natuurbeleid zijn in de ILG bestuursovereenkomsten met de provincies in 2007 normbedragen opgenomen per te leveren prestatie door de provincies. Deze normbedragen golden onder andere voor verwerving, inrichting en beheer van de EHS en RodS. In de periode na de decentralisatie van het natuurbeleid zijn weinig nieuwe instrumenten aan artikel 18 toegevoegd. Er zijn daardoor instrumenten die nog uit de ILG-periode komen en niet zijn gedecentraliseerd zoals NURG/Maaswerken en Mainport Rotterdam. De budgetten voor deze projecten zijn tot stand gekomen in onderhandeling met de samenwerkingspartners. Verder zijn middelen opgenomen voor een beperkt aantal nieuwe instrumenten, zoals de middelen voor de natuurvisie en voor het programma natuurlijk ondernemen en green deals. De hoogte van de budgetten voor deze instrumenten is met name bepaald door de (beperkte) beschikbaarheid van middelen.

Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

8) Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

Het ruimtelijke economisch beleid als geheel is recent geëvalueerd (Technopolis 2014, Verschuivende paradigma's in het ruimtelijk economisch beleid; evaluatie doorwerking ruimtelijk economisch beleid in de regio). Daarnaast hebben evaluaties plaatsgevonden van de belangrijkste

individuele instrumenten. Deze zijn echter al vrij oud. Voor de cofinanciering EFRO en de bijdrage aan regionale ontwikkelingsmaatschappijen staan nieuwe evaluaties gepland.

Voor het natuurbeleid is de tweejaarlijkse Balans voor de Leefomgeving van het PBL een belangrijke bron als het gaat om effectmetingen en doelbereik van biodiversiteitsdoelen. Een belangrijk (maar al vrij oud) onderzoek is het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Natuur uit 2010. Toen is ook een midterm review gemaakt van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Beide evaluaties constateerden dat er een beleidstekort dreigde en dat een nieuwe aanpak nodig was. Dat ligt mede aan de basis van de beleidsveranderingen die in de periode vanaf 2010 zijn doorgevoerd. Een andere belangrijke evaluatie is de evaluatie van de natuurwetgeving die in 2008 is uitgevoerd, gevolgd door een studie van PBL (2011) naar de ecologische effectiviteit van natuurwetgeving. Verder zijn verschillende instrumenten geëvalueerd zoals het stelsel van agrarisch natuurbeheer, het Natuurakkoord, het programma Naar een Rijke Waddenzee, Mainport Rotterdam en Ruimte voor de Rivier. Ook heeft het PBL (ex ante) gekeken naar de verwachte werking van de PAS.

De tabellen 4.1, 4.2 en 4.3 uit hoofdstuk 4 geven voor respectievelijk 18.1, 18.2 en 18.3 een compleet beeld welke evaluaties zijn uitgevoerd.

9) Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

Voor de instrumenten binnen 18.1 geldt dat er een (tussentijdse) evaluatie heeft plaatsgevonden, maar relatief lang geleden. Nieuwe evaluaties zijn in voorbereiding (eindevaluatie EFRO) of net gestart (ROM's).

Veel projecten binnen 18.2 bevinden zich nog in de voorbereidende fase en zijn om die reden nog niet geëvalueerd. Binnen 18.3 zijn belangrijke instrumenten van beleid geëvalueerd (onder andere WILG, Natuurwetgeving, Natuurschoonwet, Natura 2000).

10) In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Voor artikel 18.1 geldt dat voor de meeste instrumenten (tussentijdse) evaluaties zijn uitgevoerd. Op basis van deze evaluaties is een redelijk beeld te schetsen ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

Voor veel instrumenten binnen artikel 18.2 en 18.3 geldt dat er nog geen uitspraken gedaan kunnen worden over doeltreffendheid en doelmatigheid omdat hier nog geen onderzoek naar gedaan is. Voor andere instrumenten geldt dat ze nog maar zeer recent zijn ingezet of nog niet in werking getreden. Voor enkele instrumenten geldt dat er evaluaties hebben plaatsgevonden op grond waarvan wel uitspraken ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffendheid gedaan kunnen worden.

De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen.

11) Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

Voor het ruimtelijk economisch beleid (artikel 18.1) geldt dat op basis van de stand van de indicatoren een positief beeld ontstaat over het doelbereik. De oorspronkelijk geformuleerde ambitie is inmiddels gerealiseerd en in de begroting van 2015 naar boven bijgesteld.

Voor 18.2 ontbreekt een overkoepelende indicator. Hierdoor is het niet mogelijk om na te gaan in hoeverre het strategische doel 'duurzaam gebruik van nationale en internationale biodiversiteit' daadwerkelijk gerealiseerd is.

Voor 18.3 geldt als strategisch doel 'het behoud van biodiversiteit en het vergroten van de gebruikswaarde van natuur'. Uit onderzoek van het PBL blijkt dat het gevoerde natuurbeleid vruchten begint af te werpen: *het areaal natuur is vergroot, herstelmaatregelen worden uitgevoerd en milieu en watercondities zijn verbeterd. Voor het eerst neemt het aantal bedreigde soorten niet meer toe.* Gezien de druk op natuur door exogene ontwikkelingen mag dit als een belangrijke prestatie worden beschouwd. Tegelijk geldt dat de huidige beleidsinzet onvoldoende is om de juiste ruimte- en milieucondities te realiseren (PBL, 2013).

12) Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Het ruimtelijk economisch beleid heeft een bijdrage geleverd aan de clusterontwikkeling in Nederland. De focus op het stimuleren van sterke regio's is een grote stimulans voor het organisatorisch vermogen geweest en ook heeft het innovatievermogen binnen de clusters een impuls gekregen door het gevoerde beleid. Op basis van het beschikbare materiaal is het niet mogelijk om de mate van doeltreffendheid ten aanzien van het hogere beleidsdoel (realiseren van economische groei) vast te stellen. De belangrijkste reden hiervoor is dat het ruimtelijk economisch beleid slechts één van vele factoren is die hierop van invloed is.

Ten aanzien van het natuurbeleid geldt dat positief wordt geoordeeld over de doeltreffendheid van natuurwetgeving. Ook een belangrijk instrument als het Natuurnetwerk Nederland wordt ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffendheid (redelijk) positief geëvalueerd. Recent onderzoek laat verder zien dat Natura 2000 gunstig lijkt te zijn voor soorten en habitattypen waar het slecht mee gaat. Er wordt negatief geoordeeld over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het agrarisch natuurbeheer. Hiervoor is inmiddels een nieuwe aanpak ontwikkeld.

13) Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Door bezuinigingen enerzijds en decentralisatie van beleid anderzijds is de aard en samenhang van artikel 18 veranderd. In de periode tot 2010 waren nog substantiële budgetten beschikbaar onder andere voor de verwerving en inrichting van het Natuurnetwerk Nederland (toen nog de EHS). Met het verdwijnen van deze budgetten is het ministerie in een andere, meer regisserende, rol gekomen.

Decentralisatie kent voor het ruimtelijk economisch beleid het risico van versnippering van de inzet van publieke middelen, hetgeen de doelmatigheid niet ten goede komt. Dit vraagt om coördinatie tussen rijksbeleid en regionaal beleid. Recent is de aandacht hiervoor vanuit beleid toegenomen. Hier ligt voor de toekomst echter nog een opgave voor verdere uitbouw.

De decentralisatie van het natuurbeleid is gepaard gegaan met bezuinigingen vanuit de gedachte dat provincies het Natuurnetwerk Nederland doelmatiger konden realiseren. Studies wijzen uit dat de grondaankopen voor het Natuurnetwerk marktconform zijn. Over de doelmatigheid van het agrarisch natuurbeheer zoals dat tot nu toe werd uitgevoerd, is in evaluatieonderzoek uitgesproken negatief geoordeeld. Inmiddels is hiervoor een nieuwe aanpak ontwikkeld. Ook over de doelmatige inzet van middelen voor de Waddenzee bestaat een kritisch rapport. Over de doelmatigheid van andere instrumenten is weinig informatie beschikbaar.

Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid

14) Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

De opgave voor het Rijk ten aanzien van ruimtelijk economisch beleid is om als stelselverantwoordelijke de agenda's van verschillende overheden te verbinden en zo schaalvoordelen te benutten en versnippering tegen te gaan. Verdere inzet op de harmonisatie en verbinding van nationaal en regionaal innovatie instrumentarium is voor het ruimtelijk economisch beleid de meest aangewezen weg om doelmatigheid en doeltreffendheid te vergroten.

Binnen het natuurbeleid hebben de afgelopen jaren fundamentele wijzigingen plaatsgevonden door forse bezuinigingen, decentralisatie en de wens om het natuurbeleid te vermaatschappelijken. Doeltreffendheid en doelmatigheid lijken op dit moment het meest gebaat bij continuïteit.

Daarnaast zijn er op sommige punten wellicht mogelijkheden om met niet-financiële instrumenten een bijdrage te leveren aan de natuurdoelen, bijvoorbeeld door de inzet van wetgeving met betrekking tot agrarisch natuurbeheer, vernatting van natuurgebieden en de inzet van grondruil.

Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen

15) In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Er zijn drie varianten denkbaar waarmee een dergelijke bezuiniging geheel of gedeeltelijk gerealiseerd kan worden:

Optie 1 – Stelselverantwoordelijkheid Rijk als uitgangspunt

De filosofie van decentralisatie wordt hierbij als uitgangspunt genomen. De extensivering bestaat eruit dat er vanuit het Rijk minder middelen worden ingezet voor de uitvoering van die zaken waarvan het zwaartepunt bij de regio ligt. Dit betekent het decentraliseren van het controle- en beheersysteem van EFRO, gebiedsgerichte projecten als NURG/Maaswerken en Mainport Rotterdam en het afwikkelen van de rente en aflossingen van bestaande leningen voor het subsidiëren van grondverwerving voor de particuliere natuurbeschermingsorganisaties.

Met het geheel of gedeeltelijk decentraliseren en met korting doorzetten naar decentrale overheden kan de extensiveringsopgave voor het ruimtelijk economisch beleid en het natuurbeleid niet geheel worden bereikt. De consequentie is dat bestaande afspraken met decentrale overheden niet worden nagekomen.

Optie 2 – Technisch eenvoudige maatregelen

Een belangrijk deel van de begroting is (juridisch) verplicht. Begrotingsposten waar dit niet voor geldt zijn, juridisch gezien, eenvoudig te schrappen. De extensiveringsmogelijkheden binnen deze variant zijn beperkt en dekken niet de gehele opgave van 20% reductie. Deze variant heeft als consequentie dat (met name nieuw) beleid niet geëffectueerd kan worden en heeft daarmee vooral politiek-bestuurlijke consequenties.

Optie 3 - Schaven

Deze variant houdt een reductie in van vrijwel alle uitgavenposten. De overweging hierbij is dat de analyse van doelmatigheid en doeltreffendheid van het ingezette instrumentarium weinig handvatten geeft om accenten te leggen. Ook bij deze variant geldt dat juridische en bestuurlijke afspraken niet geheel nagekomen worden. Bovendien geldt dat bij schaven ook budgetten geraakt worden die noodzakelijk zijn voor controle en handhaving van wettelijke taken. Ook is in deze variant de ruimte om nieuw ingezet beleid te effectueren sterk verminderd. In combinatie met variant 1 en variant 2 kan deze variant ook gedeeltelijk worden toegepast.

6.2 Beleidssynthese

Deze paragraaf geeft een algemene beschouwing van de onderzoekers op het ruimtelijk economisch en natuurbeleid van het Rijk op basis van alle in het kader van deze beleidsdoorlichting bestudeerde documenten en opgedane inzichten.

6.2.1 Samenhang tussen de begrotingsartikelen

18.1 staat los van 18.2/18.3

Uit onze analyse blijkt dat de artikelen 18.1 over het ruimtelijk economische beleid en de artikelen over natuur (en economie) 18.2/18.3 weinig met elkaar te maken hebben. De doelen versterken of verzwakken elkaar niet, het zijn twee gescheiden werelden. De reden om deze artikelen samen te voegen was niet van inhoudelijke aard. In interviews met betrokkenen is bevestigd dat het onderbrengen van de beleidslijnen vooral te maken had met het samengaan van de voormalige ministeries van LNV en EZ. Hieronder worden de conclusies dan ook gescheiden behandeld.

18.2 en 18.3 in samenhang

Er is een herkenbare relatie tussen het klassieke natuurbeleid (artikel 18.3) en het relatief nieuwe beleid dat een brug vormt tussen natuur en economie in artikel 18.2. Het klassieke natuurbeleid gaat terug tot begin vorige eeuw, waarbij al maatregelen werden getroffen om bossen te beschermen. Een voorbeeld daarvan is de Natuurschoonwet, die sinds 1928 particulier natuurbeheer van landgoederen bevorderde en gericht was op het voorkomen van het versnipperen van landgoederen. Het beleid uit sub artikel 18.2 wordt oorspronkelijk gekenmerkt door een aantal projecten, waar op gebiedsniveau de integratie van natuur en economie vorm krijgt.

Een voorbeeld daarvan is Project Mainportontwikkeling Rotterdam uit 2004. Hier is een dubbeldoelstelling opgenomen om de positie van de mainport Rotterdam te versterken door uitbreiding van het havengebied met Maasvlakte II en de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond te verbeteren met 750 hectare natuur- en recreatiegebied.

Met de Natuurvisie (2014) wordt de relatie tussen natuur en economie sterk gelegd. Die relatie richt zich op integratie van deze twee doelen en werkt twee kanten op. In de Natuurvisie wordt aandacht gegeven aan wat de natuur aan ecosysteemdiensten levert voor de economie. En spiegelbeeldig is er beleid geformuleerd voor hoe de samenleving en ondernemers in het bijzonder dit natuurlijke kapitaal kunnen onderhouden en vergroten. In dat licht zien we dat de projecten, die onder artikel 18.2 zijn gestart, met de nieuwe Natuurvisie voorzien zijn van een integratiekader. Ze zijn als het ware opgetild van individuele projecten met een eigenstandige waarde naar bouwstenen voor het nieuwe beleid. Het is dan belangrijk om de projecten goed te monitoren en de lessen te benutten voor nieuwe projecten, zodat de doeltreffendheid en doelmatigheid wordt versterkt.

6.2.2 Synthese Ruimtelijk economisch beleid

Artikel 18.1 is gericht op het versterken van mainports, brainports, greenports, valleys en andere clusters gerelateerd aan topsectoren. Dit wordt gerealiseerd door het versterken van randvoorwaarden en innovatiekracht van clusters. Kenmerkend voor het ruimtelijk economisch beleid in de periode die deze beleidsdoorlichting beslaat is de focus op het stimuleren van sterke regio's (pieken) in plaats van op het wegwerken van achterstanden. De belangrijkste instrumenten van dit beleid zijn de innovatiebijdrage aan de ROM's, de cofinanciering van EFRO en tot voor kort de regeling Pieken in de Delta. De afzonderlijke onderdelen worden positief gewaardeerd ten aanzien van doeltreffendheid en, voor zover onderzocht, doelmatigheid. Uit evaluaties blijkt dat dit instrumentarium op verschillende manieren een bijdrage heeft geleverd aan clusterontwikkeling in Nederland. Met name de focus op het stimuleren van sterke regio's (in plaats van op het wegwerken van achterstanden) is een grote stimulans voor het organisatorisch vermogen geweest. Het innovatievermogen van (deelnemers in) de clusters heeft een flinke impuls gekregen als gevolg van het beleid.

Een ander kenmerk is dat het regionaal economisch beleid van het Rijk gedurende de periode die deze beleidsdoorlichting beslaat, is gedecentraliseerd. Parallel met decentralisatie is het Topsectorenbeleid het leidend kader geworden voor het optreden van het Rijk, ook in de regio. Ook in het Topsectorenbeleid wordt ingezet op sterkten van de Nederlandse economie maar kent geen ruimtelijke component. Decentralisatie zorgt voor diversiteit en heeft het risico van het niet benutten van schaalvoordelen in zich. Voor de toekomst vraagt dit om een sterkere inzet van het Rijk op het verbinden van regionale, nationale en Europese beleidsinitiatieven gericht op innovatief ondernemerschap en clustervorming.

Het onderbrengen van het ruimtelijk economisch beleid binnen hetzelfde beleidsartikel als het natuurbeleid heeft voor het ruimtelijk economisch beleid geen meerwaarde. De synergie ligt meer voor de hand door de resterende uitgavenposten (met name cofinanciering EFRO en mogelijk de innovatiebijdrage aan de ROM's) onder te brengen bij de artikelen 12 (een sterk innovatievermogen) en 13 (een excellent ondernemingsklimaat).

6.2.3 Synthese Natuurbeleid

Context: Natuurbeleid hevig in beweging, vier mijlpalen

Het natuurbeleid is gedurende de onderzoeksperiode hevig in beweging geweest. In de uitvoering van het 'oude' beleid bleek een aantal instrumenten niet goed te werken en was er behoefte aan een nieuwe aanpak. Ook was er sprake van veel politieke dynamiek, die tot veranderingen in het beleid hebben geleid. Hieronder worden kort vier mijlpalen besproken om te verklaren waar het natuurbeleid nu staat en wat met het oog op de toekomst mag worden verwacht. Overigens geldt dat ondanks alle ontwikkelingen het maatschappelijke doel tot behoud van biodiversiteit niet gewijzigd is.

De eerste mijlpaal vindt plaats in het laatste deel van het kabinet-Balkende IV. Eind 2010 zijn er twee evaluaties, die aantoonde dat het natuurbeleid niet doeltreffend en doelmatig was. Het gaat hierbij om de constatering dat het beleid bij ongewijzigde vorm zou leiden tot een beleidstekort, ondanks dat aanzienlijke financiële middelen waren ingezet. Het gaat hierbij om de *Mid term Review van het ILG in Uitvoering (2010)* en het *Interdepartementale Beleidsonderzoek natuur (2008 -2009)*. Beide evaluaties lieten vooral op het onderwerp van het Natuurnetwerk Nederland zien dat het toenmalige beleid niet zou leiden tot het behalen van de doelen met betrekking tot verwerving en inrichting. Dit vormde de aanleiding tot een herziening van het beleid. Mede op basis van ervaringen met het Investeringsbudget Landelijk Gebied was het inzicht dat inrichting en beheer beter op een lager schaalniveau kon worden ingevuld. De decentralisatie van het natuurbeleid om zo meer regionaal maatwerk te leveren, werd daarmee een logische stap in het beleid.

De tweede mijlpaal is de vorming van het kabinet-Rutte I en wordt gekenmerkt door een bezuiniging op het natuurbeleid van enkele honderden miljoenen. Staatssecretaris Bleker vult deze bezuiniging in, door taken te decentraliseren naar de provincies met een overheveling van en bezuiniging op de middelen.

Een derde mijlpaal wordt gevormd door kabinet-Rutte II, waarbij er een intensivering van het natuurbeleid plaatsvindt met het Natuurpact. Met de extra middelen bleek het mogelijk om een 'plus' te formuleren op de ambities uit het Bestuursakkoord Natuur. Er werd ingezet op een verdubbeling van de opgave voor verwerving en inrichting, en realisatie van natuurlijke verbindingen. Ook werd ingezet op een impuls van natuur buiten de EHS.

De vierde mijlpaal wordt gevormd door de Natuurvisie van staatssecretaris Dijkema. Daarin wordt het gedecentraliseerde beleid van het Natuurnetwerk Nederland voortgezet, maar er komen ook nieuwe accenten. De economische betekenis van de natuur wordt sterker in het beleid geïntegreerd. In de Natuurvisie is de natuur minder een exclusieve belevenis in speciale natuurgebieden (zoals nationale parken), maar begint natuur al in de eigen tuin en op straat. Met de Natuurvisie wordt het betrekken van de samenleving bij natuur als expliciet doel gesteld.

Maatschappelijke organisaties springen in en initiëren

Deze vier mijlpalen overziende, kan gesteld worden dat het natuurbeleid sterk is veranderd. De rollen van partijen zijn wezenlijk veranderd, waarbij zichtbaar is dat overheden en organisaties nog aan het wennen zijn aan de nieuwe rolverdeling.

Een voorbeeld hiervan is de rol van Natuurmonumenten. Mede onder de druk van de bezuinigingen en een kleinere overheidsrol bij natuur sprong Natuurmonumenten in dat gat. Zij hebben met de campagne OERRR de beleving van natuur van kinderen centraal gesteld. Deze campagne is succesvol verlopen en heeft duizenden kinderen en ouders gestimuleerd de natuur te beleven. En in de Natuurvisie is juist die beleving weer als een apart beleidsdoel opgenomen. Zo zien we een soort haasje over van partijen: wat de ene partij laat vallen wordt door een ander weer opgepakt.

De samenwerking tussen maatschappelijke partijen en overheden is in het natuurbeleid de laatste paar jaar ondanks het opschudden van het beleidsveld en mede dankzij de inspanningen in het kader van de Natuurvisie gegroeid. Natuurmonumenten en Rijkswaterstaat realiseren het grootste nieuwe natuurproject van Nederland, de Marker Wadden. Dit vogelparadijs wordt in het Markermeer bij Lelystad aangelegd en wordt gefinancierd door de Rijksoverheid, de Postcodeloterij, Natuurmonumenten en de provincie Flevoland. Ook de vismigratierivier in de Afsluitdijk is een omvangrijk investeringsproject voor de natuur, waar vele partijen de handen ineen hebben geslagen. Deze twee voorbeelden zijn beide natte projecten en laten zien dat het Natuurnetwerk Nederland (en ook de Natura 2000-gebieden) niet alleen op land ligt.

Het Rijk zet een breed palet aan instrumenten in

De instrumenten om de natuur in Nederland te beschermen en te ontwikkelen variëren van generiek beleid (Flora- en faunawet) voor heel Nederland tot specifiek beleid voor natuurgebieden op land en de grote wateren (Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, Natura 2000) en op zee (Kaderrichtlijn Mariene Strategie Noordzee). De wettelijke kaders voor het behoud van biodiversiteit zijn hiermee op orde. Met de aanleg en het beheer van het Natuurnetwerk Nederland worden habitats en soorten beschermd. Dit betreft dus specifiek gebiedenbeleid. Verder wordt via een subsidieregeling ingezet op natuurbeheer in agrarische gebieden, overigens tot nu toe met weinig succes. Tevens is de Programmatische Aanpak Stikstof ontwikkeld die enerzijds bedoeld is om de Natura 2000-doelen te halen en anderzijds om ontwikkelingsruimte te creëren voor nieuwe (economische) ontwikkelingen. Al met al wordt geconcludeerd dat het instrumentenpalet voor het behoud van biodiversiteit in Nederland uitgebreid is en varieert van juridische instrumenten tot bestuurlijke afspraken tot inzet van financiële middelen tot monitoring en de ontwikkeling van kennis.

Het kabinet heeft zoals hierboven beschreven gedurende de onderzoeksperiode sterker ingezet op de vervlechting van economie en natuur en het behoud en duurzaam gebruik van natuurlijk kapitaal. De instrumenten die hierbij horen zijn relatief nieuw. Het gaat om de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal, de Maatschappelijke Uitvoeringsagenda behorend bij de Rijksnatuurvisie en het Programma Natuurlijk Ondernemen en Green Deals.

De Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal bevat vier hoofddoelen rondom agrogrondstoffenketens, de keten van kweekvis en wild gevangen vis, duurzaam landbouwkundig beheer en het in kaart brengen van Nederlandse ecosysteemdiensten. In de agenda zijn zestien concrete actiepunten genoemd. De Maatschappelijke Uitvoeringsagenda Rijksnatuurvisie bestaat uit een dynamisch palet aan activiteiten van bedrijven, burgers en organisaties die een bijdrage leveren aan de ambities uit de natuurvisies van Rijk en provincies.

Ondersteuning vanuit de overheid kan verschillende vormen aannemen, zoals het beschikbaar stellen van kennis en ervaring, het wegnemen van belemmeringen, het ontsluiten van netwerken en het mogelijk maken van pilots. Het programma Natuurlijk Ondernemen en Green Deals tot slot is een innovatieprogramma gericht op ondernemers die (willen) bijdragen aan behoud en ontwikkeling van natuur en biodiversiteit door uit eigenbelang te investeren in het (ontzien van) natuurlijk kapitaal.

Voldoen aan biodiversiteitsdoelen en doelen gebruikswaarde natuur

Nederland heeft zich gecommitteerd aan internationale doelen voor biodiversiteit, gebruikswaarde en beleving van de natuur. Voor de biodiversiteit wordt gestreefd naar behoud of herstel van een gunstige staat van instandhouding van habitats en soorten. Het verloop van de Rode Lijst Indicator laat zien dat het beter gaat met de biodiversiteit in ons land, maar ook dat de vorderingen langzaam gaan. Het Planbureau voor de Leefomgeving stelt in 2013 dat met de beoogde inzet Nederland in 2027 de juiste ruimte- en milieuocondities kan hebben bereikt voor 65% van de voor de VHR te beschermen soorten. Daarmee resteert een stevige beleidsopgave die nog niet geadresseerd is. Het PBL is ook kritisch op de bijdrage die de inzet van het kabinet op het betrekken van de samenleving kan leveren aan het bereiken van internationale biodiversiteitsdoelen. Dit overziend rijst de vraag op of het reëel is dat Nederland op den duur aan de internationale verplichtingen zal voldoen.

De Rijksnatuurvisie uit 2014 gaat nadrukkelijk in op het versterken van de gebruikswaarde en de beleving van natuur. Hiervoor zijn (nog) geen concrete doelen geformuleerd. Er kan worden voorgebouwd op beleid uit voorgaande beleidsperiodes, waar samenwerking met particulieren is georganiseerd. Zo wordt openstelling van natuurgebieden op landgoederen met de Natuurschoonwet fiscaal gestimuleerd. De natuurorganisaties spelen een belangrijke rol bij het versterken van de beleving van de natuur. Het PBL zal iedere drie jaar de Natuurvisie gaan evalueren.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

Ondanks de vraag of de internationale biodiversiteitsdoelen ooit gehaald worden, is het een hele prestatie in het dichtbevolkte Nederland dat de achteruitgang van de biodiversiteit gestopt is. In onze optiek zijn de natuurwetgeving en de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland hiervoor de belangrijkste instrumenten geweest en biedt de recent in werking getreden Programmatische Aanpak Stikstof goede perspectieven voor het duurzaam voortbestaan van de stikstofgevoelige natuur. Voor het integreren van het natuurbeleid met andere beleidsvelden zijn waardevolle stappen gezet. Onder andere door het grijpen van meekoppelkansen met de waterveiligheidsopgaven, zoals met de Nadere Uitwerking Rivierengebied en Maaswerken en de economische ontwikkelingen in de Mainport Rotterdam.

Tegelijkertijd bestaan er zorgen over de mogelijkheden om dergelijke kansen in de toekomst te kunnen grijpen. Binnen het Deltaprogramma (Hoogwaterbeschermingsprogramma) wordt gewerkt via de aanpak Sober en Doelmatig en zijn geen middelen beschikbaar voor het realiseren van natuurwaarden. Het is de vraag of de kansen voor meekoppeling in de praktijk voldoende worden opgepakt.

De middelen voor natuur op de begroting van EZ lopen alleen maar terug en het is de vraag of de provincies voldoende middelen hebben om dergelijke meekoppelkansen te grijpen. Terwijl met een beperkte aanvulling op de middelen vanuit het Deltafonds voor de KRW grote meerwaarde voor de natuur gerealiseerd kan worden. Dat geldt ook voor lokale en regionale combinaties van water en natuur.

De grootste opgave voor het beleid ligt misschien wel in de integratie van landbouw en natuur. Er is nu eenmaal sprake van tegenstrijdige belangen, denk aan grondwaterstanden, meststoffen en bestrijdingsmiddelen. Daar waar het de afgelopen tientallen jaren niet gelukt is om agrarisch natuurbeheer op een effectieve en efficiënte manier te realiseren, zetten provincies en het Rijk nu in op een nieuwe vorm met collectieven voor agrarisch natuurbeheer en natuurinclusieve landbouw. Deze transitie biedt weliswaar hoopvolle perspectieven, maar betreft tegelijkertijd een opgave die nog vele malen groter is dan het realiseren van agrarisch natuurbeheer.

Naast de verplichtingen die Nederland heeft om in eigen land te voldoen aan de biodiversiteitsdoelen, heeft Nederland door gebruik van grondstoffen uit het buitenland ook impact op de biodiversiteit in andere landen (denk aan de import van hout, soja, palmolie, vis, etc.). Nederlandse inzet is dan ook om die handelsketens te verduurzamen. Een aantal Nederlandse bedrijven zijn koplopers op dit vlak. Met de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal wordt het bedrijfsleven gefaciliteerd en zijn er aanvullende doelen en concrete actiepunten benoemd om een bijdrage te leveren aan het behoud van biodiversiteit in het buitenland.

Gebleken is dat het grootste deel van de financiële middelen die Nederland inzet voor de instandhouding van de internationale biodiversiteit via de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken loopt (circa € 60 miljoen op jaarbasis). Het gaat dan om de combinatie van ontwikkelingssamenwerking (armoedebestrijding, water- en voedselvoorziening en gezondheidszorg) en behoud van biodiversiteit. Binnen de kaders van deze beleidsdoorlichting is verder geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van deze aanpak. Wel wordt geconstateerd dat de aanpak versnipperd is.

Het kabinet heeft diverse instrumenten ingezet voor de vervlechting van economie en natuur en het behoud en duurzaam gebruik van natuurlijk kapitaal, zoals het Programma Natuurlijk Ondernemen en Green Deals, de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal en de Maatschappelijke Uitvoeringsagenda Rijksnatuurvisie. Deze instrumenten zijn volgtijdelijk ontstaan en het lijkt erop dat stroomlijning en afstemming tussen de instrumenten wellicht nog nodig is. Het PBL constateert dat het beleidsconcept Natuurlijk Kapitaal nog weinig uitgewerkt is, waardoor het niet goed duidelijk is wat het kabinet ermee wil bereiken. Daarmee is overigens niet gezegd dat dit instrument geen waarde heeft. Het PBL constateert dat het instrument wel degelijk kansen kan bieden om de milieudruk en ruimtedruk op natuurgebieden te verkleinen. Dit moet zich echter nog bewijzen in de praktijk.

Voor de Maatschappelijke Uitvoeringsagenda behorend bij de Rijksnatuurvisie 2014 geldt min of meer hetzelfde. De ambities in deze uitvoeringsagenda zijn hoog. De effectiviteit van het nieuwe beleid moet echter nog blijken. Het kabinet laat de resultaten daarom monitoren.

Tot slot

Het natuurbeleid is de afgelopen vier jaar in een stroomversnelling geweest. De taken en rollen zijn opnieuw ingevuld in een driehoek van Rijk, provincies en maatschappelijke partijen. De verbinding van die driehoek met de internationale afspraken is daarbij niet veranderd. Het Rijk blijft systeemverantwoordelijk voor het halen van doelstellingen. Doordat natuurontwikkeling plaatsvindt in een samenspel tussen partijen is goede uitwisseling van (stuur)informatie belangrijk en daar wordt ook aan gewerkt.

Een belangrijk kenmerk van natuur is dat het van en voor alle burgers is. Economen noemen het een collectief goed. Natuur begint in de eigen straat en iedereen kan genieten van de bomen en parken in de stad. Ook de natuur buiten de stad als onderdeel van het platteland en het Natuurnetwerk Nederland is vrijwel zonder uitzondering toegankelijk. De burger hoeft zelden te betalen om van die natuur te kunnen genieten. Daarmee is natuur een bijzonder product en is er geen markt waarop dit product wordt verhandeld. De financiering van de natuur kan dan ook niet langs de commerciële kanalen lopen en vergt bijdragen vanuit collectief opgebrachte belastingen via de overheid of vanuit donaties van natuurliefhebbers.

Er zijn hoge verwachtingen van de verbetering van de doelmatigheid van het natuurbeleid met de nieuwe aanpak. Dat zou moeten opwegen tegen de bezuiniging die de afgelopen jaren is doorgevoerd. Het zal uit de monitoring blijken of de voortgang van het natuurbeleid voldoende is om aan de internationale afspraken te voldoen. Tegelijkertijd is de waardering van burgers voor natuur en de invoering van natuurinclusief ondernemen van vergelijkbaar belang. Met deze beleidsdoorlichting is de huidige stand van het beleid getoetst en kan de energie nu in de uitvoering worden gestopt.

6.3 Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen worden gedaan:

1. Herschikking van begrotingsartikelen wenselijk

In deze beleidsdoorlichting is gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van begrotingsartikel 18. Dit artikel valt uiteen in artikel 18.1 (versterken mainports, brainports, greenports en andere clusters gerelateerd aan topsectoren), artikel 18.2 (wederzijds versterken van ecologie en economie) en artikel 18.3 (behouden van de (inter)nationale biodiversiteit en versterken van onze natuur). De beleidsdoorlichting laat zien dat er (inhoudelijk) geen samenhang is tussen enerzijds artikel 18.1 en anderzijds de artikelen 18.2 en 18.3. Artikel 18.1 heeft binnen de EZ begroting (inhoudelijk) veel meer raakvlakken met artikel 12 (een sterk innovatievermogen) en artikel 13 (een excellent ondernemingsklimaat). Om die reden is het logischer en efficiënter om artikel 18.1 onder te brengen bij artikel 12 en 13.

2. In blijven zetten op versterken van de samenhang tussen beleidsinitiatieven innovatief ondernemerschap en clustervorming

Uit evaluaties blijkt dat het regionaal economisch beleid op verschillende manieren een bijdrage heeft geleverd aan clusterontwikkeling in Nederland. Het beleid is veelal gedecentraliseerd en dit heeft het risico in zich van versnippering en het niet benutten van schaalvoordelen. Aanbevolen wordt dan ook om inspanning te blijven plegen op het versterken van de samenhang tussen Europese, nationale en regionale beleidsinitiatieven gericht op innovatief ondernemerschap en clustervorming. Dit betekent nauwere verbinding tussen het Topsectorenbeleid van het Rijk, het regionale innovatie- en clusterbeleid en de Europese Smart Specialisation Strategy.

3. Natuurbeleid in komende jaren gebaat bij vasthouden koers

Het natuurbeleid is in de periode van de beleidsdoorlichting (2010-2014) sterk in beweging geweest. Er is bezuinigd, taken en verantwoordelijkheden zijn herschikt en ook inhoudelijk is de koers verlegd. De ingezette veranderingen hebben geleid tot vernieuwing, maar hebben ook een relatief groot beslag gelegd op het ambtelijke en bestuurlijke apparaat. Voor de komende jaren is het vooral zaak om rust te betrachten en de ingezette koers vanuit het natuurbeleid zoveel als mogelijk te blijven volgen.

Daarbij valt op dat in het natuurbeleid relatief veel ex ante analyses opgesteld worden om de toekomstige effecten van het beleid in beeld te brengen. Die richten zich vaak op het uiteindelijke effect van de combinatie van instrumenten op de biodiversiteit. Dat is waardevol omdat een aantal internationale doelen op dat niveau en met die tijdsperiode is geformuleerd. Echter er worden betrekkelijk weinig effectmetingen ex post uitgevoerd op het niveau van een instrument. De aanbeveling is om voor een aantal hoofdinstrumenten van het beleid ex post onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan.

4. Concretisering en nadere inkleuring huidige beleid noodzakelijk

In de nieuwe 'Rijksnatuurvisie 2014 natuurlijk verder' is het accent binnen het natuurbeleid veel sterker dan voorheen gelegd op het bredere maatschappelijke en economische belang van natuur. Om hieraan invulling te geven is het wenselijk om het beleid nader te concretiseren en in te kleuren. Zo is weliswaar sprake van een uitvoeringsagenda van de Rijksnatuurvisie maar deze is niet als herkenbaar document traceerbaar. Er is alleen een presentatie van de provinciale Natuurtop beschikbaar, die de initiatieven beschrijven. Met een brief aan de Tweede Kamer (februari 2015) is melding gemaakt dat er een uitvoeringsagenda zou komen. Door de huidige informele status van de uitvoeringsagenda is het onzeker of de uitvoering met kracht ter hand wordt genomen. De aanbeveling is om met betrokken partijen de Uitvoeringsagenda nader uit te werken in concrete acties met budget, verantwoordelijkheden en stappenplannen.

Hierbij verdient het ook aanbeveling om de samenhang tussen de Uitvoeringsagenda behorend bij de Rijksnatuurvisie en andere uitvoeringsprogramma's zoals het Programma Natuurlijk Ondernemen en Green Deals en de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal in beeld te brengen en eventueel te versterken.

Het strategische doel duurzaam gebruik nationale en internationale biodiversiteit is niet concreet uitgewerkt. Er zijn ook geen indicatoren voor benoemd. Het is dus onduidelijk waar het Rijk naar streeft en doelbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid zijn dan niet vast te stellen. Hetzelfde geldt voor het meer operationele doel 'vervlechting economie en ecologie'. In zijn algemeenheid wordt aanbevolen om een duidelijke beleidstheorie voor het natuurbeleid op te stellen, waarbij de pijlers behoud biodiversiteit en duurzaam gebruik biodiversiteit (inclusief doelen, indicatoren en instrumenten) in samenhang worden beschouwd.

5. Vergroting maatschappelijke betrokkenheid door aanpassing instrumentenmix

Binnen het natuurbeleid is relatief veel geld gemoeid met het agrarisch natuurbeheer. Het is een aanpak die uitgaat van het financieel compenseren van productieverlies om goed voor de natuur te doen. In de nieuwe filosofie van de Natuurvisie, die uitgaat van natuurinclusief ondernemen is een financiële compensatie niet passend. In de Uitvoeringsagenda Natuurvisie 2014 staan initiatieven om tot subsidievrije natuur te komen. Ook het initiatief 'Red de Rijke weide' gaat uit van boeren die op natuurinclusieve wijze produceren. De financiering ervan loopt niet via de overheid, maar moet vanuit de consument komen, die een eerlijke prijs betaalt.

Om de afhankelijkheid van subsidies te verminderen en meer subsidievrije natuur te realiseren, verdient het aanbeveling om beleid te formuleren om de volgende transitie mede vorm te geven:

- Agrarisch natuurbeheer als de gangbare manier van produceren.
- Van financiële steun vanuit overheden (EU, Rijksoverheid) naar een model waarbij de consument betaalt.
- Inzet van regelgeving of andere instrumenten om deze transitie te borgen.

Hierbij wordt wel opgemerkt dat een subsidievrije natuur een lofwaardig streven is, maar dat dit niet eenvoudig is gegeven het collectieve karakter van de natuur en de internationale concurrentieverhoudingen voor de agrarische sector.

6. Versterken samenhang natuur met andere beleidsterreinen en over grenzen heen

Passend bij de nieuwe aanpak uit de Rijksnatuurvisie is de aandacht voor samenhang van natuur met andere beleidsvelden. Voor de hand ligt de verdere inzet op het meer koppelen van natuur en economie, maar kijk ook naar andere beleidsvelden. De integratie van het natuurbeleid met het waterbeleid kent goede voorbeelden uit het verleden (onder andere Ruimte voor de Rivier), maar blijkt bij de uitvoering van projecten voor onder andere waterveiligheid niet altijd vanzelfsprekend.

Ook is geconstateerd dat bij het decentraliseren van taken ten aanzien van verwerving, inrichting en beheer van het Natuurnetwerk Nederland goede afspraken zijn gemaakt met provincies over natuur op land. Er zijn echter geen afspraken gemaakt over inrichting en beheer van natuurgebieden in de grote wateren. Dit roept onder andere het beeld op dat er meer synergiekansen liggen tussen de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR) met name in de N2000-gebieden op water. Het verdient aanbeveling om met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu / Rijkswaterstaat goede (financiële) afspraken te maken over het borgen van natuurbelangen bij beheer en onderhoud van de grote wateren en bij de uitvoering van aanlegprojecten.

Berenschot

Een ander voorbeeld van meer aandacht voor samenhang van natuur met andere beleidsvelden is de problematiek rondom verdroging. Voor de kwaliteit van de natuur is verdroging één van de belangrijkste problemen met een direct effect op habitats en soorten. Er zou een gebiedsgerichte strategie kunnen worden ontwikkeld, gericht op het vernatten van natuurgebieden. Dat vergt onderleg met agrariërs en andere belanghebbenden in en rond deze gebieden. De uitwerking kan er mogelijk toe leiden dat de bedrijfsvoering wordt aangepast of dat een beperkt aantal bedrijven moet worden verplaatst.

De natuur beperkt zich niet tot lands- of provinciegrenzen. Bij het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland is het aan te bevelen om met de buurlanden te overleggen over het koppelen van gebieden en het gezamenlijk inrichten. Dit past bij de systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid.

Tot slot is de aanbeveling om samen met de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Infrastructuur en Milieu een goed georganiseerd werkproces in te richten om te komen tot effectief handelen van Nederland met betrekking tot het internationale biodiversiteitsbeleid.

Bijlage 1

Literatuurlijst

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2013), *Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting*.

Alterra (2014), *Uitwerking Kerngebieden weidevogels*.

Alterra (2012), *Terugblik op het ILG: kwalitatieve evaluatie van het investeringsbudget Landelijk Gebied*.

Alterra (2009), *Realisatie landelijke doelen Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, een onderzoek naar de noodzaak voor aanvullende beleidsmaatregelen ter realisatie van de landelijke doelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn*.

Andersson Elffers Felix (2013), *3/4 Evaluatie Ruimte voor de Rivier*.

Andersson Elffers Felix (april 2014), *Evaluatie Programma naar een Rijke Waddenzee*.

APE (2011), *Evaluatie beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt, Ape rapport nr. 994, Den Haag*.

Berenschot (2014), *Beleidsdoorlichting Waterkwantiteit*.

Berenschot (2013), *Tussenevaluatie van het Project Mainport Rotterdam*.

Berenschot (2011), *Mid Term Review EFRO D2 2007 – 2013*.

Berenschot (2010), *Pieken in de Delta, evaluatie subsidieregeling*.

Boers, A., Koning, M.J. (2005), *Belastinguitgaven door fiscale faciliteiten voor natuurbeleid*. Landbouw Economisch Instituut, rapport 6.05.15. Den Haag.

Breeuwer, A. et al (2009), *Do meadow birds profit from agri-environment schemes in Dutch agricultural landscapes?*, Elsevier, 142:12.

CBS, PBL, Wageningen UR (2014), *Rode Lijst Indicator, 1995-2013*, www.compendiumvoordeleefomgeving.nl.

CBS, PBL, Wageningen UR (2015), *Staat van instandhouding Habitatrichtlijn, 2007-2012*, www.compendiumvoordeleefomgeving.nl.

Coalitie VVD – CDA (2010), *Regeerakkoord Rutte I Vrijheid en Verantwoordelijkheid*.

Coalitie VVD – CDA (2010), *Bijlage bij Regeerakkoord Rutte I Vrijheid en Verantwoordelijkheid*.

Coalitie VVD – PvdA (2012), *Regeerakkoord Rutte II Bruggen slaan*.

Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer (2009), *Ruimte in het bos! Staatsbosbeheer als maatschappelijke organisatie*.

Comité van Toezicht (2013), *6e rapportage Investeringsbudget Landelijk Gebied*.

- Debrot, A.O.; Graaf, M. de; Henkens, R.; Meesters, H.W.G.; Slijkerman, D.M.E. (2011), *A status report of nature policy development and implementation in the Dutch Caribbean over the last 10 years and recommendations towards the Nature Policy Plan 2012 – 2017*. Den Burg: IMARES, Report C065/11.
- Decisio (2010), *Evaluatie Regionale Ontwikkelings-Maatschappijen: effectiviteit en efficiency*.
- Dienst Landelijk Gebied en Dienst Regelingen i.s.m. Staatsbosbeheer (2012), *Natuurmeting op Kaart 2012*.
- Dienst Landelijk Gebied en Dienst Regelingen i.s.m. Staatsbosbeheer (2013), *Natuurmeting op Kaart 2013*.
- Ecorys (2007). *Kaderrichtlijn Mariene Strategie: kosten en effecten*. Rotterdam.
- Ecorys, DLG (2015), *Beleidsevaluatie Natuurschoonwet 1928*. Rotterdam.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Landbouw en Innovatie (1989). *Eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP1)*.
- Europees Milieuagentschap (2015), EEA-rapport nr. 2/2015 — *State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2007-2012*.
- Europese Rekenkamer (2011), *Is Agromilieusteun goed opgezet en beheerd?*.
- Interprovinciaal Overleg, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, BMC (2010), *ILG in uitvoering: Midterm Review Investeringsbudget Landelijk Gebied*.
- Interprovinciaal Overleg (2014). *Natuurmeting op Kaart: De voortgang van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS); verwerving, inrichting en beheer, peiljaar 1-1-2014*.
- Kleijn, D. (2012). *De effectiviteit van Agrarisch Natuurbeheer*. Alterra.
- Landbouw Economisch Instituut (2013), *SWOT-analyse van de plattelandssituatie in Nederland voor POP3*.
- Landbouw Economisch Instituut (2013), *Ecologische Hoofdstructuur en Recreatie om de Stad (2007 - 2010), Evaluatie van methoden, kosten en prestaties in ILG-kader*.
- Ministerie van Economische Zaken (2015-2016), *Rijksbegroting 2016, XIII Economische Zaken*.
- Ministerie van Economische Zaken (2015), *Vergaderjaar 2014-2015, Kamerbrief 26 mei 2015, 'Voortgang Natuurprogramma Westerschelde'*.
- Ministerie van Economische Zaken (2015), *Aanbiedingsbrief 13 april 2015, Voortgangsrapportage Green Deals*.
- Ministerie van Economische Zaken (2015), *Groot Project Ecologische Hoofdstructuur, Voortgang Natuurnetwerk Nederland, Zevende voortgangsrapportage, Rapportagejaar 2013*.
- Ministerie van Economische Zaken (2015), *Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Economische Zaken 2014*.

Ministerie van Economische Zaken en ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015), *Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 Ontwerp*.

Ministerie van Economische Zaken (2014), *Rijksnatuurvisie 2014 Natuurlijk verder*.

Ministerie van Economische Zaken (2014), *Convention on Biological Diversity: Fifth National Report of the Kingdom of the Netherlands*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2014), *Doelendocument mariene Natura 2000-gebieden, Selectie, begrenzing en doelen van mariene Natura 2000-gebieden in Nederland*.

Ministerie van Economische Zaken (2014), *Vergaderjaar 2014-2015, Tweede Nota van Wijziging 11 december 2014, Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming), Kamerstuk 33348, nr. 10*.

Ministerie van Economische Zaken (2013 - 2014), *Rijksbegroting 2014, XIII Economische Zaken*.

Ministerie van Economische Zaken (2013), *Kabinetsreactie evaluatie Algemene Rekenkamer Programma Waddenzee*.

Ministerie van Economische Zaken (2013), *Vergaderjaar 2012 - 2013, Kamerbrief 17 januari 2013, Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) 2007-2011, Kamerstuk 30825, nr. 188*.

Ministerie van Economische Zaken, DG Natuur en regio (2013), *Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal: behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit*.

Ministerie van Economische Zaken (2013b), *Kamerstuk 30 825, nr. 189*.

Ministerie van Economische Zaken (2013a), *Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2006), *Vergaderjaar 2005-2006, Kamerstuk 26 980, nr. 29*.

Ministerie van Economische Zaken, Dienst Landelijk Gebied (2013), *Monitoringsplan PAS, versie 1.0*.

Ministerie van Economische Zaken, *Memorie van Toelichting Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (Programmatische Aanpak Stikstof), TK 2012-2013, Kamerstuk 33 669, nr. 3*.

Minister van Economische Zaken, Staatssecretaris van BuZa en Staatssecretaris van IenM (2011), *Vergaderjaar 2011-2012, Kamerbrief 3 oktober 2011, Duurzaamheidsagenda; een groene groeistrategie voor Nederland, Kamerstuk 33 041, nr. 1*.

Ministerie van Economische Zaken samen met natuur- en landschapsorganisaties (2010), *Programmaplan Naar een Rijke Waddenzee*.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015), *27e Voortgangsrapportage Zandmaas en Grensmaas 1 juli– 31 december 2014*.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015), *Programma Ruimte voor de Rivier, 25^{ste} voortgangsrapportage, verslagperiode 1 juli – 31 december 2014*.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken (2014), *Deltaprogramma 2015*.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012), *Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012-2020, Deel I*. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken (2014), *Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012-2020, Deel 2 KRM-monitoringprogramma*. Den Haag.

Ministerie van LNV (2005), *Natuurprogramma Westerschelde: Verantwoording realisering (minimaal) 600 hectare estuariene nieuwe natuur en de relatie met de instandhoudingsdoelstellingen Vogel - en Habitatrichtlijn*. Den Haag.

Ministerie van LNV (2006), *Natura 2000 doelendocument, Duidelijkheid bieden, richting geven en ruimte laten*.

Ministerie van LNV (2008a), *Over wetten van de natuur. Evaluatie van de natuurwetgeving: bevindingen en beleidsconclusies*. Den Haag.

Ministerie van LNV (2008b), *vergaderjaar 2007–2008, Kamerbrief 11 juli 2008, Evaluatie Natuurwetgeving, Kamerstuk 31 536, nr. 1*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2007). *Nationaal Strategisch Referentiekader Structuurfondsen 2007 – 2013*. Den Haag.

NEI, RIVM (2001), *Kosten en baten 750 hectare natuur- en recreatiegebied Rotterdam, Rotterdam/Bilthoven*.

OECD (2014), *Territorial Reviews: Netherlands 2014*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2014), *OECD Reviews of Innovation Policy: Netherlands 2014*. Paris: OECD Publishing.

Planbureau voor de Leefomgeving (2015), *Evaluatie van het Natuurpact, een voorstel voor een evaluatiekader*.

Planbureau voor de Leefomgeving (2014), *Balans voor de leefomgeving*.

Planbureau voor de Leefomgeving (2014), *Natuurlijk kapitaal als nieuw beleidsconcept, Balans van de Leefomgeving 2014 – deel 7*.

Planbureau voor de Leefomgeving, Folkert, R. et al. (2014), *Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof, De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening*.

Planbureau voor de Leefomgeving, (2013), *QuickScan Hoofdlijnennotitie 'Ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland'. Globale toetsing van effectiviteit en doelmatigheid*.

Planbureau voor de Leefomgeving, Universiteit van Maastricht (2011), *Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen*.

Planbureau voor de Leefomgeving (2011), *Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Quick Scan van varianten.*

Planbureau voor de Leefomgeving (2011), *Ecologische effectiviteit van natuurwetgeving.*

Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen Universiteit (2011), *Beoordeling Natuurakkoord. Globale toetsing van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur.*

Plattelandsontwikkelingsbeleid 3 (2015), *Fiche Agrarisch Natuurbeheer.*

Programma naar een Rijke Waddenzee (april 2015), *Jaarverslag 2014: Samen werken aan een Rijke Waddenzee voor mens en natuur.*

Raad van State (april 2012), *Advies W15.12.0046/IV.*

Raad van de Europese Unie (2015), *Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van Nederland (2015 / C 272/22).*

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013), *Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid.*

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2014). *Green Deals in Beeld, Voortgangsrapportage Green Deals 2011 – 2014.*

Rijksoverheid (2000), *Nota voor mensen, mensen voor natuur.*

Rijksoverheid (2012), *Implementatie Natura 2000 in Nederland. Analyse naar aanleiding van het Regeerakkoord en de motie van der Staaïj c.s. naar nationale koppen, rek en ruimte in de Natura 2000-implementatie.*

Staatssecretaris van Economische Zaken (2015), *Kamerbrief 17 april 2015 betreffende Rapport regeldruk wetsvoorstel natuurbescherming.*

Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012), *Aanbiedingsbrief 12 januari 2012 betreffende Taskforce-advies, Green Deals en Programma Natuurlijk Ondernemen.*

Steen, J. van (2015), *Totale Investerings in Wetenschap en Innovatie (TWIN) 2013-2019, Feiten en cijfers.* Rathenau Instituut. Den Haag.

Technopolis (2014), *Verschuivende paradigma's in het ruimtelijk economisch beleid. Evaluatie doorwerking ruimtelijk economisch beleid in de regio.*

Vries, S. de, J. Maas & H. Kramer (2009), *Effecten van nabije natuur op welzijn en gezondheid. Mogelijke mechanismen achter de relatie tussen groen in de woonomgeving en gezondheid.*

Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, Rapport 91. Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuur (2010), *Eindrapportage van de werkgroep IBO Natuur.*

World Economic Forum (2015), *The Global Competitiveness Report 2015-2016.*

Berenschot

Internet

<http://publicaties.minienm.nl/documenten/project-mainportontwikkeling-rotterdam-uitwerkingsovereenkomst-u>

http://wetten.overheid.nl/BWBR0001939/geldigheidsdatum_15-06-2015)

http://wetten.overheid.nl/BWBR0027471/geldigheidsdatum_30-04-2014#Hoofdstuk5

http://wetten.overheid.nl/BWBR0028434/geldigheidsdatum_19-06-2015

http://wetten.overheid.nl/BWBR0028434/geldigheidsdatum_28-12-2011)

<http://www.buitenland.nl/content/pmr750-ha>

<http://www.noordzeeloket.nl/projecten/europese-kaderrichtlijn-mariene-strategie>

<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/12/21/hedwigepolder-onder-water.html>

<http://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/beschermde-planten-dieren-en-natuur/flora-en-faunawet-ffw>

https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/23147_flora_en_faunawet

<https://www.maasvlakte2.com/kennisbank/2004-06%20Bestuursakkoord%20uitvoering%20PMR%20.pdf>

<https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vj6pfv43m8y6>

<http://www.natura2000.nl/>, o.a. Factsheet Beheerplannen Natura 2000

http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Algemeen_Actueel/Nieuwsberichten/2013/25_jaar_Zorgen_voor_Morgen.

<http://themasites.pbl.nl/natuurverkenning/over-de-natuurverkenning/uitdagingen-voor-natuur/bouwstenen-van-natuurbeleid/een-korte-historie-natuurbeleidsplan-1990.>

Bijlage 2

Overzicht respondenten interviews

Overzicht respondenten interviews

Aart Kalshoven	Ministerie van Economische Zaken, Directie Natuur en Biodiversiteit
Hans Rutten	Ministerie van Economische Zaken, Directie Natuur en Biodiversiteit
Hayo Haanstra	Ministerie van Economische Zaken, Directie Natuur en Biodiversiteit
Peter Munters	Ministerie van Economische Zaken, Directie Natuur en Biodiversiteit
Karolien Gerritsen	Ministerie van Economische Zaken, Directie Financieel Economische Zaken
Sip Oegema	Ministerie van Economische Zaken, DG Bedrijfsleven en Innovatie
Rik Timens	Ministerie van Economische Zaken, Directie Regio
Hugo van der Baan	Interprovinciaal Overleg
Lieke Hendrix	Interprovinciaal Overleg
Wim Weijnen	Limburgse Werkgevers Vereniging
Keimpe Wieringa	Planbureau voor de Leefomgeving

Bijlage 3

Overzicht deelnemers workshops intensivering en extensivering van beleid

Overzicht deelnemers workshops intensivering en extensivering van beleid

Workshop 1 (voorbereidend)

Aart Kalshoven	Ministerie van Economische Zaken, Directie Natuur en Biodiversiteit
Hans Rutten	Ministerie van Economische Zaken, Directie Natuur en Biodiversiteit
Peter Munters	Ministerie van Economische Zaken, Directie Natuur en Biodiversiteit
Karolien Gerritsen	Ministerie van Economische Zaken, Directie Financieel Economische Zaken
Sip Oegema	Ministerie van Economische Zaken, DG Bedrijfsleven en Innovatie
Harry van der Linden	Ministerie van Economische Zaken, DG Bedrijfsleven en Innovatie

Workshop 2

Aart Kalshoven	Ministerie van Economische Zaken, Directie Natuur en Biodiversiteit
Hans Rutten	Ministerie van Economische Zaken, Directie Natuur en Biodiversiteit
Henk Soorsma	Ministerie van Economische Zaken, Directie Natuur en Biodiversiteit
Peter Munters	Ministerie van Economische Zaken, Directie Natuur en Biodiversiteit
Odilia Knap	Ministerie van Economische Zaken, DG Bedrijfsleven en Innovatie
Sip Oegema	Ministerie van Economische Zaken, DG Bedrijfsleven en Innovatie
Delroy Blokland	Ministerie van Economische Zaken, Directie Financieel Economische Zaken
Agnetha Kindt	Ministerie van Financiën, Sectie Defensie, Economische Zaken
Olaf Cornielje	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directie Duurzaamheid
Lejo van der Heiden	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Openbare en jeugdgezondheidszorg
Mark Hoevenaars	Interprovinciaal Overleg, Eenheid Economie, energie, natuur en vitaal platteland
Keimpe Wieringa	Planbureau voor de Leefomgeving, Natuur en landelijk gebied
Tjebbe de Boer	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Bovenregionale taken

Bijlage 4

Samenstelling van de begeleidingsgroep

Samenstelling van de begeleidingsgroep

Henk Soorsma	Ministerie van Economische Zaken, Directie Natuur en Biodiversiteit (voorzitter)
Aart Kalshoven	Ministerie van Economische Zaken, Directie Natuur en Biodiversiteit (projectleider)
Hans van den Heuvel	Ministerie van Economische Zaken, Directie Natuur en Biodiversiteit
Jan Sevenster	Ministerie van Economische Zaken, Directie ELVV – Cluster Agro-economie
Timon Verheule	Ministerie van Economische Zaken, Directie Algemene Economische Politiek
Erik van Haaren	Ministerie van Economische Zaken, Directie Financieel Economische Zaken
Eric Eijkelberg	Ministerie van Economische Zaken, DG Bedrijfsleven en Innovatie
Sip Oegema	Ministerie van Economische Zaken, DG Bedrijfsleven en Innovatie
Agnetha Kindt	Ministerie van Financiën, Sectie Defensie, Economische Zaken
Olaf Cornielje	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directie Duurzaamheid
Lejo van der Heiden	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Openbare en jeugdgezondheidszorg
Lieke Hendrix	Interprovinciaal Overleg, Eenheid Economie, energie, natuur en vitaal platteland
Keimpe Wieringa	Planbureau voor de Leefomgeving, Natuur en landelijk gebied
Tjebbe de Boer	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Bovenregionale taken
Ferry Braunstahl	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Kwaliteit, monitoring en effectmeting

Bijlage 5

Nationale en internationale kaders natuurbeleid

Nationale en internationale kaders natuurbeleid

Het natuurbeleid is gebaseerd op internationale en nationale kaders en vertaald naar operationele doelen voor Nederland.

Internationale kaders:

- **EU Vogelrichtlijn** (1979, laatste aanpassing stamt uit 2009), heeft geleid tot Special Protection Area's, sinds 1994 opgegaan in Natura 2000. Doel van de Vogelrichtlijn: *'The Birds Directive bans activities that directly threaten birds, such as the deliberate killing or capture of birds, the destruction of their nests and taking of their eggs, and associated activities such as trading in live or dead birds, with a few exceptions'*.
- **EU Habitatrichtlijn** (1992), Deze richtlijn heeft tot doel *'bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de Lid-Staten waarop het Verdrag van toepassing is'*. Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.

Het Natura 2000-netwerk bestrijkt ook de door de Lid-Staten overeenkomstig Richtlijn 79/409/EEG aangewezen speciale beschermingszones (Vogelrichtlijn).
- **VN-verdrag: Convention on Biodiversity** (Rio de Janeiro 1992, inclusief latere updates). Stelt doelen voor het behoud van de biodiversiteit voor 2020. De afspraken uit het wereldwijde verdrag zijn voor de EU vertaald in een **EU-biodiversiteitstrategie 2011 - 2020**. De visie van deze strategie voor 2050 luidt: *'Tegen 2050 moeten de biodiversiteit van de Europese Unie en de ecosysteemdiensten die daardoor worden geleverd — het natuurlijk kapitaal van de Unie — vanwege de intrinsieke waarde van de biodiversiteit en de essentiële bijdrage ervan aan het welzijn van de mens en de economische welvaart, worden beschermd, gewaardeerd en naar behoren hersteld, en wel zo dat catastrofale veranderingen ten gevolge van het biodiversiteitsverlies worden voorkomen.'*

Het hoofddoel voor 2020 luidt: *'Het biodiversiteitsverlies en de aantasting van ecosysteemdiensten in de EU uiterlijk tegen 2020 stoppen en, voor zover dit haalbaar is, ongedaan maken, en tevens de bijdrage van de EU tot het ombuigen van wereldwijd biodiversiteitsverlies opvoeren'*.

Voor 2020 is gekozen voor zes duidelijke prioriteiten:

- Handhaving van EU-wetgeving over vogels en habitats.
- Instandhouding en verbetering van ecosystemen, en ten minste 15% van de beschadigde gebieden herstellen.

- Aanwenden van land- en bosbouw om de biodiversiteit te bevorderen.
- Duurzaam gebruik van visbestanden door tegen 2015 wetenschappelijk bepaalde vangstlimieten te hanteren; 88% van de visbestanden van de EU worden momenteel overbevist of uitgeput.
- Invasieve exoten bestrijden; momenteel bedreigen ze 22% van de inheemse soorten.
- Grotere bijdrage van de EU aan de strijd tegen het wereldwijde biodiversiteitsverlies.
- **Kaderrichtlijn Mariene Strategie / Noordzee:** doel is 'het vaststellen van een mariene strategie, welke is gericht op bescherming, behoud en herstel van het mariene milieu (een goede milieutoestand van de Noordzee) waarbij tevens een duurzaam gebruik van de Noordzee wordt gegarandeerd'. Doelen 2020 en indicatoren zijn nader omschreven in documenten. KRM gaat vanaf 2016 in uitvoering.
- **Kaderrichtlijn Water:** Doel van de Kaderrichtlijn Water is het op orde brengen van de waterkwaliteit in de lidstaten van de Europese Unie. De richtlijn is bedoeld voor alle wateren: rivieren, meren, kustwateren en grondwater. Al deze wateren moeten in 2015 de goede toestand hebben bereikt. Daarvoor moet elke lidstaat per stroomgebied een beheersysteem opzetten (stroomgebiedsbeheerplannen), waarin zij rekening houden met het grensoverschrijdende karakter van veel watersystemen. Wettelijke omzetting van deze richtlijn is gebeurd in de Waterwet en de Wet milieubeheer.

Nationale kaders:

Flora- en faunawet

Wet van 25 mei 1998, houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten (Flora- en faunawet). In de Flora- en faunawet wordt de bescherming van soorten geregeld. In de Flora- en faunawet zijn ook de bepalingen van het CITES-verdrag (Convention on International Trade in Endangered Species) verwerkt. Dit verdrag regelt de internationale handel in bedreigde dieren en planten. De Flora- en faunawet kent drie belangrijke elementen:

1. De lijst van beschermde soorten. In totaal bevat deze lijst bijna 950 soorten.
2. Het verbod op het doden, verstoren of beschadigen van beschermde dieren en hun holen, nesten en eieren en het verbod op doden, beschadigen of plukken van beschermde planten.
3. De verplichting voldoende zorg in acht te nemen voor de in het wild levende dieren en planten. Hiervoor gelden gedragscodes die door beheerders zijn opgesteld en door EZ zijn goedgekeurd.

Natuurbeschermingswet

De Natuurbeschermingswet (1998) regelt de bescherming van natuurgebieden in Nederland. Dit zijn gebieden van nationaal belang (de Beschermde Natuurmonumenten), gebieden van internationaal belang (Natura 2000), maar ook beschermde landschapsgezichten. In een groot aantal gevallen overlappen de Beschermde Natuurmonumenten met gebieden die zijn aangewezen als Natura 2000.

De Natuurbeschermingswet 1998 biedt het juridische kader voor de aanwijzing van de beschermde natuurgebieden, de vergunningverlening, de rol van het Bevoegd Gezag en de Natura 2000-beheerplannen. Twee belangrijke instrumenten die het mogelijk moeten maken om in Nederland de Natura 2000-doelen te bereiken zijn de beheerplannen en het instrument van vergunningverlening.

1. Beheerplannen – Voor elk Natura 2000-gebied in Nederland moet volgens de Natuurbeschermingswet 1998 een Natura 2000-beheerplan worden opgesteld. Hierin staat wat er moet gebeuren om de natuurdoelen voor dat gebied te halen en wie dat gaat doen.
2. Vergunningverlening – Het ondernemen van activiteiten in en rondom een Natura 2000-gebied kan gevolgen hebben voor de natuur in dat gebied. In bepaalde gevallen is daarom een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig.

Boswet

De Boswet (1961) heeft tot doel bossen te beschermen. Met de Boswet wordt voornamelijk de instandhouding van het bosareaal beoogd. Wanneer bos wordt gekapt, moet dat worden herplant. Wanneer dat niet op dezelfde plaats kan, dan moet dat ergens anders gecompenseerd worden. De Boswet kent drie instrumenten:

1. Meldingsplicht. Voordat een perceel bos dat onder de Boswet valt wordt gekapt, moet een kapmelding gedaan worden.
2. Herplantplicht. Binnen drie jaar nadat een bos is gekapt, moet het worden herplant.
3. Kapverbod. In uitzonderingsgevallen kan een kapverbod worden opgelegd als het natuur- en landschapsschoon ernstig geschaad dreigt te worden door de voorgenomen kap.

N.B. De Boswet, de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet zullen vervangen worden door de Wet Natuurbescherming. Het wetsvoorstel neemt de Europese regelgeving als uitgangspunt. De bevoegdheden worden meer neergelegd bij de provincies.

Bijlage 6

Meerjarenbegroting 2016 – 2020 en financiële uitwerking extensiverings- en intensiveringsvarianten

Meerjarenraming artikel 18 (bron: Begroting 2016)

Bedragen x € 1.000	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verplichtingen	392.375	179.346	151.579	139.263	127.688	116.880	116.880
Uitgaven	337.416	268.059	210.728	178.982	164.383	158.879	158.879

18.1	96.426	86.028	57.112	36.658	33.758	26.608	26.451
<i>Subsidies</i>							
Zuiderzeelijn	5.490	6.315	3.835				
Cofinanciering EFRO, incl. ETS	44.461	54.432	29.590	31.246	31.657	26.118	25.961
Bijdrage aan ROM's	5.205	5.337	6.337	1.000			
Pieken in de Delta	13.391	10.372	6.226				
<i>Opdrachten</i>							
Onderzoeksmiddelen	30	672	460	498	490	490	490
<i>Bijdragen aan medeoverheden</i>							
Uitfinanciering Sterke Regio's en Nota Ruimte	27.849	8.900	10.664	3.914	1.611	0	0

18.2	31.334	32.999	34.622	35.411	28.143	29.713	29.870
<i>Subsidies</i>							
Programma Natuurlijk Ondernemen en Green Deals	1.591	1.481	1.098	802			
<i>Opdrachten</i>							
NURG/Maaswerken	9.354	8.015	3.815	2.835	2.840	4.505	4.505
Mainport Rotterdam	7.102	7.269	7.410	7.560	7.701	7.859	8.016
Programma Rijke Waddenzee	1.627	623	623	623	623	623	623
Deltaprogramma	1.424						
Regiekosten regionale functie	968	746	886	1.166	1.166	765	765
Programma Natuurlijk Ondernemen en Green Deals	3.647	3.175	4.035	4.452	4.031	4.091	4.091
Natuurvisie	450	4.593	7.220	9.349	9.275	9.360	9.360
Nationale parken		1.000					
<i>Bijdrage aan mede overheden</i>							
Programmatische Aanpak Stikstof	5.171	6.097	2.507	2.507	2.507	2.510	2.510
Westerschelde			7.028	6.117			

Berenschot

18.3	72.521	77.581	70.365	71.445	69.387	69.586	69.586
<i>Subsidies</i>							
Regelingen Natuur	4.398	3.111	2.129	1.817	1.751	1.672	1.672
Beheer Kroondomein	749	772	772	772	772	772	772
<i>Leningen</i>							
Rente en aflossingen voor bestaande leningen (EHS & PNB)	30.489	28.747	29.175	30.745	30.745	30.745	30.745
<i>Opdrachten</i>							
Kaderrichtlijn Mariene Strategie/Noordzee	315	579	569	623	623	998	998
Natura 2000	441	3.212	2.149	2.149	2.149	2.149	2.149
Monitoring	2.469	2.264	1.672	3.980	3.980	3.980	3.980
Internationale biodiversiteit	41	362	362	362	362	362	362
Caribisch Nederland	980	781	1.137	1.538	1.538	1.538	1.538
Overig	4.671	4.059	3.182	1.845	1.839	1.742	1.742
<i>Bijdragen aan medeoverheden</i>							
Bijdragen aan intern. organisaties (contributies)	785	1.261	1.115	1.075	1.007	1.007	1.007
Caribisch Nederland	579	2.507	2.006	1.504	0	0	0
Decentralisatie middelen natuur	0	150	150	150	150	150	150
<i>Bijdragen aan ZBO's</i>							
SBB	26.604	29.776	25.947	24.885	24.471	24.471	24.471

Bijdragen aan agentschappen	137.135	71.451	48.629	35.468	33.095	32.972	32.972
DLG	75.291	6.173	0	0	0	0	0
RVO	52.719	56.085	39.284	26.206	24.135	24.010	24.010
NVWA	9.125	9.193	9.345	9.262	8.960	8.962	8.962

Financiële uitwerking extensiveringsvarianten

Variant 1 – Stelselverantwoordelijkheid Rijk als uitgangspunt

Hierbij is uitgegaan van een bezuiniging van 20% bij decentralisatie naar de regio vanaf 2017
Bedragen x € 1.000.

Artikel	Onderdelen	2016	2017	2018	2019	2020
18.1	EFRO (controle, beheer en toezicht)	0	- 400	- 400	- 400	- 400
18.2 / 18.3	NURG / Maaswerken	0	- 567	- 568	- 901	- 901
	Project Mainport Rotterdam	0	- 1.512	- 1.540	- 1.572	- 1.603
	Rente en aflossing bestaande leningen	0	- 6.149	- 6.149	- 6.149	- 6.149
	TOTAAL (€)	0	- 8.628	- 8.657	- 9.022	- 9.053
	TOTAAL (%)	0%	- 5%	- 5%	- 5%	- 5%

Variant 2 - Technisch eenvoudige maatregelen

Hierbij zijn de volledige bedragen uit de meerjarenraming opgenomen, gecorrigeerd voor juridische en bestuurlijke verplichtingen (50% in 2017, 25% in 2018) Bedragen x € 1.000

Artikel	Onderdelen	2016	2017	2018	2019	2020
18.2 / 18.3	Natuurvisie	0	-4.675	-6.956	-9.360	-9.360
	Programma natuurlijk ondernemen en Green Deals (subsidies)	0	-404			
	Programma natuurlijk ondernemen en Green Deals (opdrachten)	0	-2.226	-3.023	-4.091	-4.091
	TOTAAL (€)	0	-7.302	-9.980	-13.451	-13.451
	TOTAAL (%)	0	-4%	-6%	-8%	-8%

Variante 3 – Schaven

Omdat de post Agentschappen buiten beschouwing is gelaten en Staatsbosbeheer wordt ontzien, is uitgegaan van een 33,3% reductie op de artikelen 18.1 en 18.2 / 18.3. Dit is nodig om een reductie van 20% te halen op het gehele begrotingsartikel 18. Bedragen x € 1.000.

Artikel	Onderdelen	2016	2017	2018	2019	2020
18.1	EFRO (projectfinanciering)	-9.144	-9.144	-9.144	-9.144	-9.144
	TOTAAL (€)	-9.144	-9.144	-9.144	-9.144	-9.144
	TOTAAL (%)	-25%	-25%	-25%	-25%	-25%
18.2 / 18.3	Programma natuurlijk ondernemen en Green Deals	-366	-267	0	0	0
	NURG / Maaswerken	-1.270	-944	-946	-1.500	-1.500
	Mainport Rotterdam	-2.468	-2.517	-2.564	-2.617	-2.669
	Programma Rijke Waddenzee	-207	-207	-207	-207	-207
	Regiekosten regionale functie	-295	-388	-388	-255	-255
	Programma natuurlijk ondernemen en Green Deals	-1.344	-1.483	-1.342	-1.362	-1.362
	Natuurvisie	-2.404	-3.113	-3.089	-3.117	-3.117
	Programmatische Aanpak Stikstof	-835	-835	-835	-836	-836
	Westerschelde	-2.340	-2.037	0	0	0
	Regelingen natuur	-709	-605	-583	-557	-557
	Beheer Kroondomein	-257	-257	-257	-257	-257
	Rente en aflossing bestaande leningen	-9.715	-10.238	-10.238	-10.238	-10.238
	Kaderrichtlijn Mariene Strategie/Noordzee	-189	-207	-207	-332	-332
	Natura 2000	-716	-716	-716	-716	-716
	Monitoring	-557	-1.325	-1.325	-1.325	-1.325
	Internationale biodiversiteit	-121	-121	-121	-121	-121
	Caribisch Nederland	-379	-512	-512	-512	-512
	Overig	-1.060	-614	-612	-580	-580
	Bijdragen aan intern. organisaties (contributies)	-371	-358	-335	-335	-335
	Caribisch Nederland	-668	-501	0	0	0
	Decentralisatie middelen natuur	-50	-50	-50	-50	-50
	TOTAAL (€)	-26.320	-27.296	-24.329	-24.918	-24.970
	TOTAAL (%)	-26%	-27%	-24%	-25%	-25%

Variante 3a – Gedeeltelijk schaven (in combinatie van variant 1 en 2)

Artikel	Onderdelen	2016	2017	2018	2019	2020
18.1	EFRO (projectfinanciering)	0	-8.744	-8.744	-8.744	-8.744
18.2 / 18.3	Programma Rijke Waddenzee	0	-207	-187	-19	-18
	Regiekosten regionale functie	0	-388	-230	-23	-22
	Programmatische Aanpak Stikstof	0	-835	-755	-77	-73
	Regelingen natuur	0	-605	-503	-51	-48
	Beheer Kroondomein	0	-257	-232	-24	-22
	Kaderrichtlijn Mariene Strategie/Noordzee	0	-207	-300	-31	-29
	Natura 2000	0	-716	-647	-66	-62
	Monitoring	0	-1325	-1.197	-122	-115
	Internationale biodiversiteit	0	-121	-109	-11	-11
	Caribisch Nederland	0	-512	-463	-47	-44
	Overig	0	-614	-524	-53	-50
	Bijdragen aan intern. organisaties (contributies)	0	-358	-303	-31	-29
	Decentralisatie middelen natuur	0	-50	-45	-5	-4
	TOTAAL (€) (excl. variant 1 en 2)	0	-14.939	-14.241	-9.303	-9.272
	TOTAAL (€) (inclusief variant 1 en 2)	0	-30.869	-32.877	-31.776	-31.776
	TOTAAL (%) (inclusief variant 1 en 2)	0	17%	20%	20%	20%

Financiële uitwerking intensiveringsvarianten

Intensivering ruimtelijk economisch beleid (Bedragen x € 1.000)

Artikel	Onderdelen	2016	2017	2018	2019	2020
18.1	Instrument landsdeeloverstijgende projecten EFRO	0	2.951	2.807	2.807	2.807
	Instrument ondersteuning campussen	9.144	856	0	0	0
	Innovatiebijdrage ROM's	0	5.337	6.337	6.337	6.337
	TOTAAL (€)	9.144	9.144	9.144	9.144	9.144
	TOTAAL (%)	25%	25%	25%	25%	25%

Toelichting

- Handhaven innovatiebijdrage ROM's op niveau 2016.
- Opbouw fonds van € 10 miljoen als instrument ter ondersteuning campussen van nationaal belang. Het bedrag is indicatief.
- Structurele bijdrage (cofinanciering) als instrument voor landsdeeloverstijgende projecten binnen EFRO. Het bedrag is indicatief.

Intensivering natuurbeleid (x € 1.000)

Artikel	Onderdelen	2016	2017	2018	2019	2020
18.2 / 18.3						
	Intensivering Programmatische Aanpak Stikstof	2.507	2.507	2.507	2.510	2.510
	Intensiveren aanpak weidevogels	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000
	Kansen natuur en water	14.223	14.223	14.223	14.220	14.230
	TOTAAL (€)	25.730	25.730	25.730	25.730	25.730
	TOTAAL (%)	25%	25%	25%	25%	25%

Toelichting

- Verdubbeling inzet PAS vanaf 2016.
- Voor de weidevogels kan in eerste instantie worden gedacht aan aanvullende maatregelen op circa 10.000 hectare. Voor deze 10.000 hectare wordt gedacht aan € 900,- per hectare per jaar.
- Uit het Deltaprogramma 2016 blijkt dat de investering vanuit het deltafonds voor waterveiligheid ruim € 600 miljoen per jaar betreft. De aannahme is dat met een bijdrage van gemiddeld 10% van de projectkosten voor natuur natuurvriendelijke varianten kunnen worden aangelegd. Als dit bij 20 – 25% van de projecten gebeurt, dan gaat het om een bedrag van € 12 - 15 miljoen per jaar.

Bijlage 7

Onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van het onderzoek door Prof. Dr. G.R. de Snoo

Van: Prof.dr. G.R. de Snoo (hoogleraar Conservation Biology, Universiteit Leiden)

Betreft: Oordeel onafhankelijk deskundige Beleidsdoorlichting artikel 18 Natuur en Regio

d.d.: 30-10-2015

De centrale vraagstelling van de beleidsdoorlichting artikel 18 is:

In welke mate hebben de door het ministerie van Economische Zaken gepleegde inzet en geleverde inspanningen in het kader van begrotingsartikel 18 bijgedragen aan een concurrerende ruimtelijke economische structuur, een veelzijdige natuur en een wederzijdse versterking van ecologie en economie en welke aanbevelingen vloeien hieruit voort?

Artikel 18 kent de volgende drie sub-artikelen:

- Artikel 18.1 Versterken mainports, brainports, greenports en andere clusters gerelateerd aan topsectoren.
- Artikel 18.2 Wederzijds versterken van ecologie en economie.
- Artikel 18.3 Behouden van de (inter)nationale biodiversiteit en versterken van onze natuur.

Doel van een beleidsdoorlichting is om inzicht te geven in de *doeltreffendheid* en *doelmatigheid* van het gevoerde beleid. De periode van de beleidsdoorlichting betreft het tijdvak 2010-2014. Een periode waarin met name het natuurbeleid zich kenmerkt door een grote dynamiek voor wat betreft inhoudelijke focus, financiering (bezuinigingen) en veranderende rolverdeling tussen de verschillende actoren (decentralisaties).

Om te komen tot een kwaliteitsoordeel van het door Berenschot en Ecorys uitgevoerde onderzoek zijn de volgende drie vragen gesteld:

1. Is de gebruikte *onderzoeksmethodiek* valide en betrouwbaar?
2. Zijn de *resultaten en conclusies* afdoende gebaseerd op de gehanteerde methode en gepresenteerde gegevens?
3. Volgen de *aanbevelingen* uit de analyse en conclusies?

Kwaliteitsbeoordeling van de uitgevoerde beleidsdoorlichting

1 Is de gebruikte methode valide en betrouwbaar om de vragen te beantwoorden?

De procesgang waarmee de rapportage over de beleidsdoorlichting tot stand is gekomen is transparant. Het onderzoeksteam heeft regelmatig stukken voorgelegd aan een actieve begeleidingscommissie (o.a. 70%, 95%, 99% en definitieve versie van het rapport), de feedback verwerkt en daarvan verslag gedaan. Om ideeën te generen omtrent de intensivering en extensivering van beleid zijn een tweetal - interne - workshops gehouden.

De aanpak van het onderzoek van Berenschot en Ecorys is systematisch opgezet en uitgevoerd in lijn met andere beleidsdoorlichtingen. Omdat een samenhangende *overkoepelde beleidstheorie* op het onderzochte terrein ontbrak is deze achteraf gereconstrueerd. Vervolgens is aan de hand van bestaande evaluaties het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de beleidsinstrumenten geanalyseerd en is tevens ingegaan op de door de Staatssecretaris gestelde vragen omtrent beleidsextensivering en -intensivering.

Kanttekening bij het onderzoek van Berenschot en Ecorys is dat vrijwel uitsluitend gebruik is gemaakt van *nationale bronnen* (gegevens en evaluaties). De vraag is in hoeverre doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleid ook vanuit internationaal perspectief dient te worden beschouwd. Een vergelijking met andere Europese landen maakt benchmarking mogelijk. Opvallend is dat in een aantal gevallen evaluaties zijn gebruikt die geen betrekking hebben op het te onderzoeken tijdvak (zie onder 2).

De *factsheets* die zijn gebruikt om de afzonderlijke instrumenten te typeren en in samenhang te beschouwen, zijn niet opgenomen in rapport (paragraaf 1.4). Het toegankelijk maken van de factsheets vergroot de transparantie van de analyse.

Ondanks de bovenstaande opmerkingen wordt geconcludeerd dat de gehanteerde onderzoeksmethodiek voldoende valide en betrouwbaar is geweest om een antwoord te geven op de vraagstelling van de beleidsdoorlichting.

2 Zijn de resultaten en conclusies gebaseerd op de gehanteerde methode en gegevens?

Terecht wordt in de rapportage opgemerkt dat in de beleidsdoorlichting - en daaraan toegevoegd de korte tijdspanne van 2010-2014 en de dynamische ontwikkelingen in het beleidsveld - het niet goed mogelijk is om *causale relaties* te leggen tussen de resultaten van individuele instrumenten en de behaalde maatschappelijke effecten (paragraaf 1.4) en dat getracht is zoveel mogelijk de *plausibiliteit* van bestaande relaties in beeld te brengen. De gepresenteerde resultaten, zeker op het vlak van biodiversiteit, van de beleidsdoorlichting moeten dan ook in dat kader worden gezien. De impact van de ingezette beleidsinstrumenten zal in veel gevallen beperkt zijn, gezien de langzame processen in de ontwikkeling van de biodiversiteit in tijd en ruimte.

De uitspraken betreffende de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid zijn weergegeven in de tekst en tabellen van hoofdstuk 4. Ten aanzien van de individuele instrumenten wordt daarbij door de onderzoekers van Berenschot en Ecorys een score gegeven van +, +/- en - op basis van de oorspronkelijke evaluatoren.

Ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van *het ruimtelijk economisch beleid* (18.1) worden overall, op basis van Technopolis (2014), heldere conclusies getrokken. Ten aanzien van de individuele instrumenten wordt opgemerkt dat 2 van de 3 gebruikte bronnen geen betrekking heeft op de periode 2010-2014 (bijdrage ROM's en Pieken in de Delta) en de bron m.b.t. cofinanciering EFRO uit 2011 is. Hoewel de onderzoekers zich daarvan bewust zijn worden toch conclusies getrokken.

De gegeven kwalitatieve beoordelingen uit de tabel 4.4. zijn, anders dan bij het natuurbeleid, niet systematisch in de tekst terug te vinden.

Ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van *het natuurbeleid* speelt voor artikel 18.3 (behoud biodiversiteit) de 'Rode Lijst Indicator' een dominante rol. Deze is opgenomen in de begroting van EZ. Overall wordt geconcludeerd dat uit deze indicator is af te leiden dat het met de biodiversiteit in ons land beter gaat. De gepresenteerde gegevens hebben echter betrekking op een vergelijking 2005-2013 en niet op de voor deze beleidsdoorlichting aangegeven periode 2010-2014. De vraag kan dan ook worden gesteld in hoeverre de getrokken conclusie ook voor de betreffende periode gestaafd kan worden. Voor artikel 18.2 (wederzijds versterken van ecologie en economie) ontbreekt een overkoepelende indicator, dus wordt terecht geconcludeerd dat toetsing niet mogelijk is.

De resultaten voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de *afzonderlijke beleidsinstrumenten* voor het natuurbeleid zijn samengevat in tabel 4.5. De gebruikte criteria zijn daarbij eenduidig gehanteerd. Ten aanzien van de beoordeling van de realisatie van de beheerplannen van de *Natura2000 gebieden* zou een score '+/- ' meer adequaat zijn dan '+', gezien het feit dat er eind 2014 slechts voor 2 van de 40 gebieden waarvoor EZ verantwoordelijk is beheerplannen definitief zijn vastgesteld en tevens gesteld wordt dat voor de doeltreffendheid m.b.t. Natura2000 de invulling en het gebruik van de beheerplannen doorslaggevend zal zijn. Overigens is het opvallend dat er sowieso over zowel de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Natura2000 gebieden, als ook over het Natuurnetwerk Nederland (?) niet veel informatie beschikbaar is gebleken. Zo is er bijvoorbeeld geen koppeling in evaluaties gemaakt met de Rode Lijst Indicator.

Bij de positieve score van de doelmatigheid van het *Natuurnetwerk Nederland* heeft het argument van de markconforme grond aankopen waarschijnlijk betrekking op de periode 2007-2010.

Het instrument *PAS* valt met het inwerking getreden per 1 juli 2015 buiten de onderzoeksperiode 2010-2014 en is dus niet relevant. Het instrument kent echter een lange aanloopperiode, en een ex ante evaluatie is beschikbaar.

Geconcludeerd wordt dat de resultaten en conclusies van de beleidsdoorlichting afdoende gebaseerd zijn op de gehanteerde methode en gepresenteerde gegevens. De kwalitatieve beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid op het niveau van afzonderlijke instrumenten is op een enkel punt kwetsbaar onder meer door het ontbreken van recente evaluaties.

3 Volgen de aanbevelingen uit de analyse en conclusies?

Ten aanzien van de *aanbevelingen* wordt opgemerkt dat het onderbrengen van het ruimtelijk economisch beleid (18.1) elders op grond van de beleidsdoorlichting inderdaad voor de hand ligt.

Berenschot

Hoewel ten aanzien van het *natuurbeleid* (18.2 en 18.3) in de rapportage wordt geconcludeerd dat in de periode 2010-2014 de rol van het Rijk is veranderd, blijft het gegeven dat de Minister van EZ systeemverantwoordelijk is voor de nationale biodiversiteit. Daarvoor is een samenhangend en robuust beleidsinstrumentarium noodzakelijk. De aanbeveling om voor een aantal hoofdinstrumenten van het beleid (zoals Natura2000 en Natuurnetwerk Nederland?) ex post effectonderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid wordt ondersteund door de signalering dat er niet veel informatie beschikbaar is gebleken. Aan de hand van dergelijke evaluaties kan ook de doelmatigheid van de decentralisaties in de toekomst door de Minister worden gevolgd. Overigens biedt het evalueren aan de hand van de Rode Lijst Indicator daarvoor waarschijnlijk onvoldoende inzichten.

Op basis van de beleidsdoorlichting zal ook voor artikel 18.2 en voor instrumenten rond de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal een strategie moeten worden ontwikkeld om de doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen monitoren.

De urgentie van de problematiek rond het thema *verdroging* komt niet zozeer uit de gepresenteerde resultaten en conclusies.

De gepresenteerde varianten voor extensivering en intensivering lijken logisch en zijn systematisch beschreven.