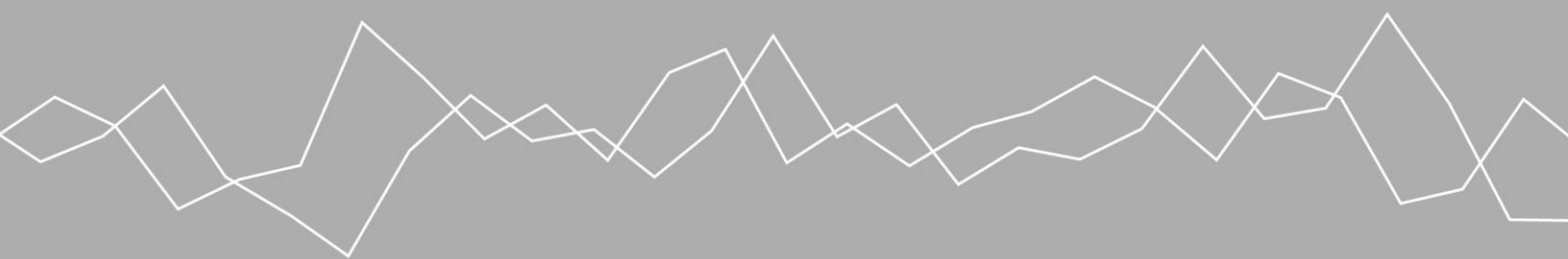


Beleidsdoorlichting Natuur en biodiversiteit 2015-2019



Amsterdam, juni 2021
In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Beleidsdoorlichting Natuur en biodiversiteit 2015-2019

Doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 12 van de begro-
ting van het Ministerie van LNV

Auteurs

Carl Koopmans (SEO)
Reinoud Kleijberg (Arcadis)
Chantal Cornelissen (Arcadis)
Douwe Fischer (Arcadis)
Arnout Jongeling (SEO)

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2021-54

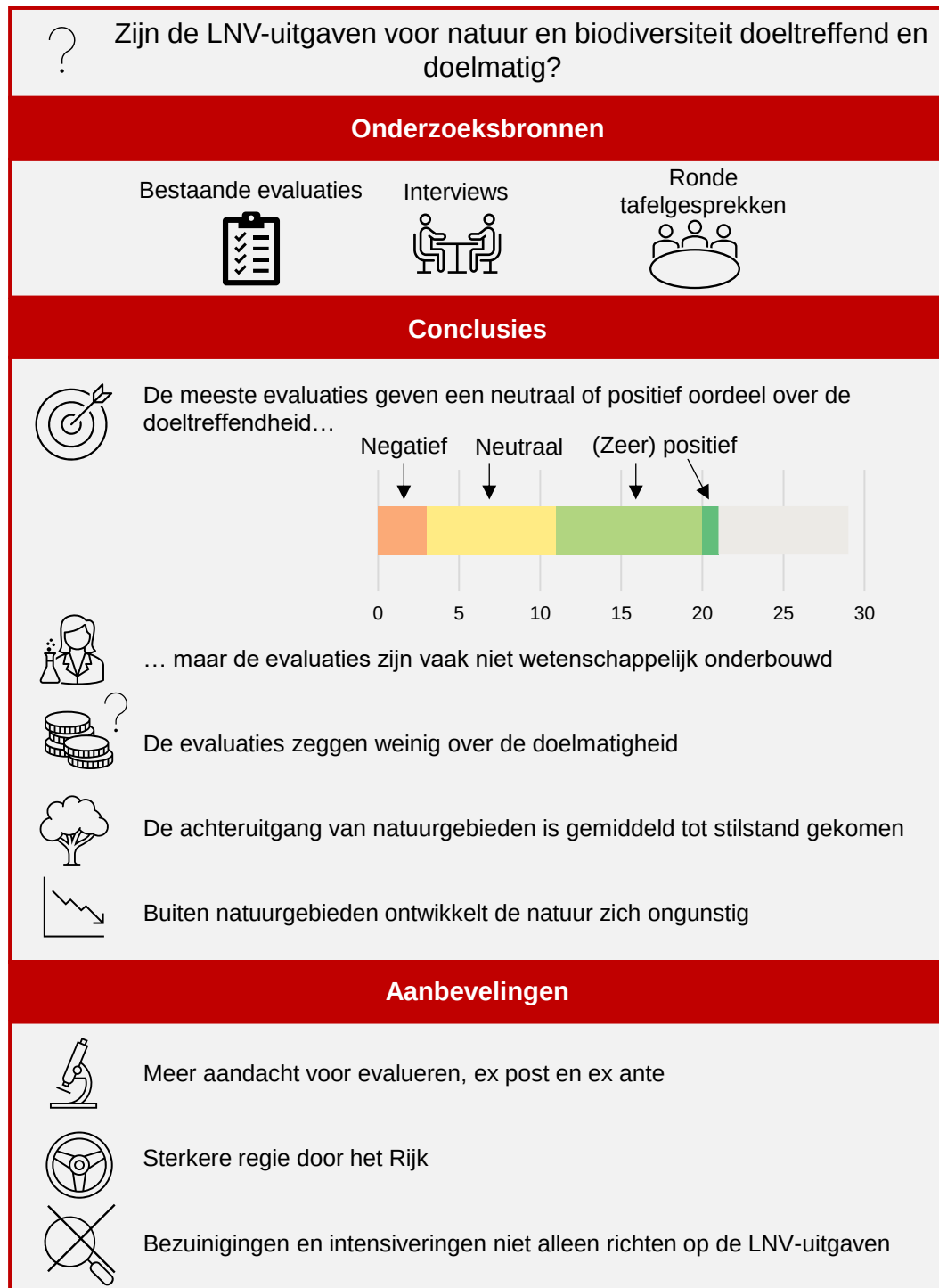
ISBN 978-90-5220-162-7

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2021 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Infographic



Samenvatting

De doeltreffendheid (effectiviteit) van de LNV uitgaven voor natuur is onvoldoende onderbouwd, omdat er maar weinig wetenschappelijk verantwoorde beleidsevaluaties zijn. Over de doelmatigheid (efficiëntie) van deze uitgaven is vrijwel niets bekend.

Het ministerie van LNV heeft aan SEO en Arcadis gevraagd om een beleidsdoorlichting uit te voeren van de uitgaven voor het natuur- en biodiversiteitsbeleid van het ministerie (begrotingsartikel 12).

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen van de beleidsdoorlichting zijn:

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

Daarbij heeft het ministerie vier beleidshypothesen geformuleerd, die in deze beleidsdoorlichting worden getoetst (zie hieronder).

Scope

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de volle breedte van Artikel 12. In sommige gevallen wordt ook aandacht besteed aan beleidsinstrumenten die niet met uitgaven gepaard gaan.

Aanpak

Een beleidsdoorlichting is een synthese van bestaande informatie. De belangrijkste bron van informatie zijn eerder uitgevoerde evaluaties. Daarnaast is gebruik gemaakt van interviews en rondetafelgesprekken om 'witte vlekken' in te vullen.

Als basis voor de beleidsdoorlichting heeft het ministerie van LNV een beleidstheorie opgesteld. Deze is door SEO en Arcadis verder uitgewerkt. Daarbij zijn indicatoren aan de beleidstheorie gekoppeld om beleidseffecten in kaart te kunnen brengen.

Beleid Artikel 12

Artikel 12 richt zich op een sterke en veerkrachtige natuur, versterken van de verwevenheid tussen economie en ecologie, en vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. In de periode 2015-2019 waren er zes belangrijke ontwikkelingen in het natuurbeleid:

1. Vermaatschappelijking door betrokkenheid van burgers en bedrijfsleven te stimuleren.
2. Decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies. Voor natuur op land zijn de provincies binnen de kaders van de Wet natuurbescherming verantwoordelijk voor het realiseren van natuurdoelen.
3. Bezuinigingen.
4. Meer verbinding landbouw-natuur, met name met natuur-inclusieve landbouw.
5. Meer aandacht voor het natuurbeleid in grote wateren.

6. Veranderende balans economie en natuur. Een alarmerend rapport van de Verenigde Naties trok veel aandacht (IPBES, 2019). De wijze waarop met de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) invulling werd gegeven aan de dubbeldoelstelling natuur en economie kwam in de knel door een uitspraak van de Raad van State.

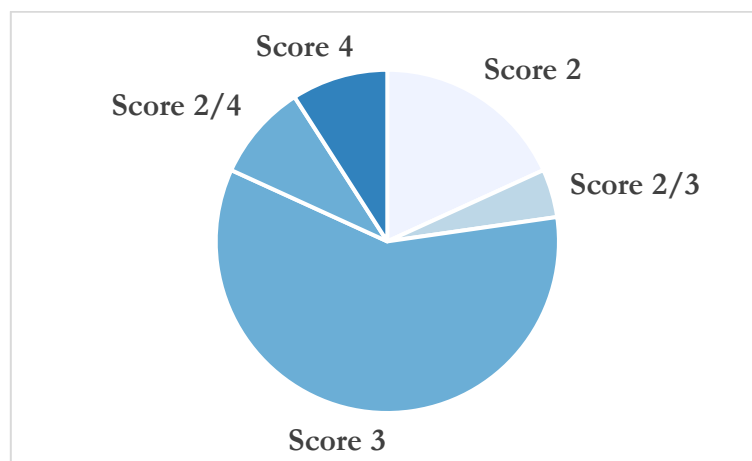
Uitgaven Artikel 12

De uitgaven op artikel 12 lagen van 2015 tot en met 2019 tussen 116 en 173 miljoen euro per jaar. Daarnaast ontvangen provincies een rijksbijdrage voor natuurbeleid via het provinciefonds, die in de periode 2015-2019 tussen 246 miljoen euro en 456 miljoen euro per jaar lag. Deze uitgaven zijn conform de afspraken in het Natuurpact (2013)

Beschikbare evaluaties

De meeste beschikbare evaluaties geven een neutraal of positief oordeel over de doeltreffendheid van het beleid en zeggen weinig over doelmatigheid. Deze conclusies zijn echter in de meeste gevallen niet onderbouwd met wetenschappelijk verantwoorde onderzoeksmethoden. Aanvullend literatuuronderzoek biedt weinig aanknopingspunten voor het invullen van witte vlekken. Interviews en rondetafelgesprekken leverden wel aanvullende informatie op.

Figuur S.1 De meeste evaluaties zijn niet wetenschappelijk onderbouwd



Noot: Score 4 of 5 is te beschouwen als wetenschappelijk onderbouwd
Bron: SEO & Arcadis

Natuurkwaliteit

De eerdere achteruitgang van de biodiversiteit in natuurgebieden is gemiddeld tot stilstand gekomen, maar daarbuiten ontwikkelen natuur en biodiversiteit zich ongunstig. Over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het LNV-beleid voor natuur en biodiversiteit is weinig bekend. Het beleid van de provincies en van het Rijk lijkt wel gunstige invloed te hebben, maar dat is niet genoeg om deze trend te keren, mede omdat een groot aantal factoren buiten het natuurbeleid een negatieve invloed hebben.

Effecten van bezuinigen en intensiveren

Als vast onderdeel van een beleidsdoorlichting is onderzocht wat de effecten kunnen zijn van bezuinigingen en intensiveringen van het beleid (twintig procent van het huidige budget). Het Ministerie van LNV heeft een aantal mogelijkheden voor besparingen en intensiveringen aangereikt, die in dit rapport zijn beoordeeld. Bezuinigingen en intensiveringen moeten gezien worden in het licht

van artikel 12, dat slechts een gedeelte van de totale overheidsuitgaven voor natuur bevat. Ook moet dit worden gezien tegen de achtergrond dat door het Rijk aanzienlijke intensiveringen in natuurbeleid zijn doorgevoerd in verband met de stikstofproblematiek die in 2019 in volle omvang duidelijk werd.

Het is mogelijk bezuinigingen door te voeren op artikel 12. De ingeschatte effecten zijn:

- Bezuinigingen op integratie economie-ecologie kunnen het draagvlak voor natuur bij maatschappelijke organisaties en burgers verminderen.
- Bovendien bestaat de kans dat benodigde investeringen en kosten voor onder andere handhaving dermate hoog zijn dat de resterende middelen weinig doelmatig meer kunnen worden ingezet.

Bezuinigingen op Staatsbosbeheer leidt wellicht tot meer commerciële activiteiten van deze organisatie, wat ten koste kan gaan van de ecologische kwaliteit van haar gebieden.

Intensivering van beleid ten aanzien van natuurinclusief bouwen is alleen doeltreffend als bijdrage aan een bredere kwaliteitsslag in het stedelijk gebied, en waarbij gecombineerd wordt met middelen vanuit andere sectoren en van andere publieke en private partijen. Voorlichting kan daarbij een belangrijke meerwaarde opleveren.

Conclusies

Algemeen

- De kwaliteit van de natuur in Nederland wordt niet alleen bepaald door het ministerie van LNV. Andere ministeries dan LNV, provincies en maatschappelijk/economische ontwikkelingen hebben een grote invloed. Het ministerie van LNV is systeemverantwoordelijk voor het natuur- en biodiversiteitsbeleid.
- De beleidstheorie voor deze doorlichting en bijbehorende indicatoren zijn pas achteraf opgesteld, nadat het beleid is gevoerd. De theorie lijkt over het algemeen plausibel.
- Er is veel evaluatiemateriaal beschikbaar, maar dit geeft in verreweg de meeste gevallen geen wetenschappelijk onderbouwd beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Doelbereik

- De achteruitgang van de kwaliteit van de natuur in natuurgebieden lijkt gemiddeld tot stilstand gekomen. De doelen worden echter niet bereikt. Bij voortzetting van het gevoerde beleid lijken de gestelde doelen niet op het beoogde tijdstip gerealiseerd te worden¹.
- Buiten natuurgebieden namen de natuurkwaliteit en biodiversiteit af. Dat wordt vooral veroorzaakt door economische ontwikkelingen.
- Met de internationale biodiversiteit gaat het nog steeds zeer slecht, ondanks internationale inspanningen en verdragen om de teruggang in biodiversiteit tot stilstand te brengen.
- Het inzicht in ontwikkelingen van natuur en biodiversiteit op land is goed dankzij monitoring en dataverzameling, en door onder andere de balans van de leefomgeving van het PBL.

¹ Inmiddels is dit beleid aanzienlijk bijgesteld met de opstart van het Programma Natuur, waarbij gestreefd wordt naar 70% doelbereik voor Natura 2000 in 2030.

Hypothese 1: Een grotere betrokkenheid van burgers en meer natuurinclusieve bedrijven dragen bij aan de versterking en benutting van de natuur.

- Natuur heeft een groot draagvlak bij burgers, en een toenemend aantal bedrijven neemt biodiversiteit op in hun beleid. Onbekend is in welke mate dit heeft geleid tot een toename van natuurinclusieve bedrijven. Het merendeel van de ecosysteemdiensten wordt nog niet duurzaam gebruikt, de land- en broeikasgasvoetafdruk wordt niet kleiner en natuurcombinaties worden nog maar beperkt ingezet als oplossing.
- Het beleid voor biodiversiteit in agrarische gebieden wordt voornamelijk door de provincies bepaald en uitgevoerd, zij het dat ander beleid met invloed op biodiversiteit (zoals mestbeleid, gewasbeschermingsmiddelen, KRW) voornamelijk rijksbeleid is. In de beschikbare evaluaties worden weinig uitspraken gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bijdrage van het ministerie van LNV binnen de begroting van artikel 12 aan biodiversiteitsbeleid in agrarische gebieden. Het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer (ANlb), dat in 2016 is ingesteld en door de provincies wordt uitgevoerd, lijkt volgens betrokkenen doeltreffender en doelmatiger te zijn dan het oude stelsel.

Hypothese 2: De eigenstandige verantwoordelijkheid van provincies zorgt voor een versterking en duurzame benutting van de landnatuur, een betere aansluiting op andere beleidsvelden en vergroot de betrokkenheid van burgers en bedrijven.

- Het door provincies gevoerde beleid lijkt een belangrijke rol te hebben gespeeld bij het tot stilstand brengen van de achteruitgang van natuurgebieden. Ook het ministerie van LNV leverde hieraan een bijdrage.
- De achteruitgang buiten natuurgebieden trad op ondanks de subsidies die provincies voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer beschikbaar stelden.

Hypothese 3: Vanuit de regisserende taak draagt de rijksoverheid bij aan het versterken van de natuur en biodiversiteit in de grote wateren.

- De doeltreffendheid voor het beleid ten aanzien van de grote wateren was betrekkelijk groot voor de Noordzee en Waddenzee. Voor de overige grote wateren zijn geen geschikte evaluaties gevonden.
- De doeltreffendheid van het LNV-beleid via de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) is op dit moment nog niet in te schatten. Concrete maatregelen zijn nog niet genomen.

Hypothese 4: Participatie in internationaal overleg draagt eraan bij om sectoren aan te sturen om verantwoordelijkheid te nemen in het behoud en versterken van biodiversiteit.

- Beschikbare evaluaties geven geen informatie over de doeltreffendheid van de bijdrage van Nederland, die overigens maar in beperkte mate vanuit het ministerie van LNV plaatsvindt.

Doelmatigheid van het beleid

- Over de doelmatigheid van het gevoerde beleid is vrijwel niets bekend. Zowel de eerdere beleidsevaluaties als de voor deze doorlichting uitgevoerde interviews leveren hierover nauwelijks informatie op. Dit betekent dat niet bekend is of met dezelfde hoeveelheid meer had kunnen worden bereikt, dan wel of hetzelfde had kunnen worden bereikt met minder middelen.

Aanbevelingen

Betere evaluaties

- Evalueren verdient meer aandacht:

- Evaluaties van beleidsmaatregelen kunnen beter wetenschappelijk worden onderbouwd waar het gaat om doeltreffendheid.
- Evaluaties van beleidsmaatregelen dienen meer aandacht te geven aan doelmatigheid. Dat kan door naast de effecten van beleid ook de kosten te schatten, en kosten en effecten tegen elkaar af te zetten.
- Evaluaties en beleidsdoorlichtingen zijn waardevoller als bij de ontwikkeling van beleidsinstrumenten en bij ex ante evaluaties al een beleidstheorie wordt opgesteld.

Beter beleid

- Er is behoefte aan een Rijksoverheid die duidelijker kaders stelt en sterker regie voert op het behalen van doelstellingen.
- De betekenis van agrarisch natuurbeheer kan verder worden vergroot door samenhangend beleid te ontwikkelen op de thema's landbouwbeleid (zoals natuurinclusieve landbouw), vitaal platteland, vermindering van stikstof en andere emissies, natuurherstel, verdrogingsbestrijding en maatregelen voor klimaatadaptatie in het landelijk gebied.
- De Coronacrisis heeft het belang van natuur voor het welzijn van mensen aangetoond. Het verdient aanbeveling om verder onderzoek te doen naar de gezondheids- en welzijnsvoordelen van de beschikbaarheid van natuur in deze periode, en het momentum aan te grijpen om de betrokkenheid bij het natuurbeleid te vergroten.

Bezuinigen dan wel intensiveren

- Bezuinigen dan wel intensiveringen kunnen worden overwogen voor het natuurbeleid als geheel, niet alleen van LNV maar ook van provincies en andere ministeries. Op deze wijze kan een integrale afweging plaatsvinden.

Inhoud

Infographic	i
Samenvatting.....	iii
1 Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksvragen.....	1
1.3 Aanpak.....	2
1.4 Leeswijzer.....	3
2 Artikel 12: beleid en uitgaven.....	5
2.1 Gevoerd beleid	5
2.2 Uitgaven	10
3 Beleidstheorie en indicatoren.....	15
3.1 Drie onderdelen van de beleidstheorie	17
3.2 Indicatoren.....	21
4 Analyse.....	23
4.1 Eerder uitgevoerde evaluaties.....	23
4.2 Witte vlekken analyse	30
4.3 Interviews en rondetafelgesprekken	32
5 Synthese	33
5.1 Sterke en veerkrachtige natuur	33
5.2 Verwevenheid met economie	43
5.3 Maatschappelijke betekenis.....	46
6 Effecten van bezuinigen en intensiveren.....	49
6.1 Bezuinigingen en intensiveringen.....	49
6.2 Verwachte effecten.....	52
7 Conclusies en aanbevelingen	55
7.1 Conclusies	55
7.2 Aanbevelingen	58
Literatuur.....	61
Bijlage A Begeleidingscommissie	67
Bijlage B Opzet interviews	69
Bijlage C Deelnemers rondetafelgesprekken	71
Bijlage D Indicatoren.....	73

1 Inleiding

Het ministerie van LNV heeft aan SEO en Arcadis gevraagd om een beleidsdoorlichting uit te voeren van het natuur- en biodiversiteitsbeleid. Daarin staat centraal hoe doeltreffend (effectief) en doelmatig (efficiënt) het beleid in de afgelopen vijf jaar is geweest.

1.1 Aanleiding

Artikel 12 van de begroting van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) bevat de uitgaven die het ministerie doet voor natuur en biodiversiteit (Ministerie van LNV, 2019b).² Het gaat onder meer om subsidies, leningen, opdrachten en bijdragen aan andere overheden. In de begroting voor 2017 wordt de algemene doelstelling als volgt geformuleerd: het beleid “streeft naar een sterke en veerkrachtige natuur, verweven met de economie en optimaal bijdragend aan duurzaam maatschappelijk welzijn.”

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek van het ministerie van Financiën (2018) schrijft voor dat elk beleidsartikel van de rijksbegroting eens per vier tot zeven jaar moet worden geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Een beleidsdoorlichting is een synthese-onderzoek. Informatie over de effecten van beleid is in de praktijk vaak aanwezig in uiteenlopende documenten. Beleidsdoorlichtingen zijn bedoeld om informatie uit verschillende bronnen samen te brengen. Op basis van bestaande evaluaties en andere kennis wordt een oordeel gegeven over de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van de uitgaven. Daarbij dient tevens een variant voor de toekomst te worden opgenomen waarin twintig procent wordt bezuinigd op de uitgaven van het artikel, waarbij wordt aangegeven wat de verwachte effecten daarvan zijn (Ministerie van Financiën, 2018).

Het ministerie van LNV heeft SEO en Arcadis gevraagd om een beleidsdoorlichting van Artikel 12 uit te voeren voor de periode 2015-2019.

1.2 Onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen van de beleidsdoorlichting zijn:

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

² In eerdere rijksbegrotingen betrof dit artikel 18 resp. 8 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken.

Beleids hypothesen

Voor deze beleidsdoorlichting heeft het ministerie van LNV een Startnotitie opgesteld (Ministerie van LNV, 2020c). De startnotitie formuleert de volgende beleids hypothesen:

- Kernhypothese: Een sterke en veerkrachtige natuur draagt bij aan houdbaar maatschappelijk welzijn.
- Deelhypothese 1: Een grotere betrokkenheid van burgers en meer natuurinclusieve bedrijven dragen bij aan de versterking en benutting van de natuur.
- Deelhypothese 2: De eigenstandige verantwoordelijkheid van provincies zorgt voor een versterking en duurzame benutting van de landnatuur, een betere aansluiting op andere beleidsvelden en vergroot de betrokkenheid van burgers en bedrijven.
- Deelhypothese 3: Vanuit de regisserende taak draagt de rijksoverheid bij aan het versterken van de natuur en biodiversiteit in de grote wateren.
- Deelhypothese 4: De Nederlandse biodiversiteit staat niet op zichzelf. Participatie in internationaal overleg draagt eraan bij om sectoren aan te sturen om verantwoordelijkheid te nemen in het behoud en versterken van biodiversiteit.

RPE-vragen

De startnotitie verzoekt om deze hypothesen te onderzoeken, rekening houdend met de volgende RPE-onderzoeksvragen en aandachtspunten:

1. Aanleiding van het gevoerd beleid en de actualiteit hiervan;
2. De legitimatie van de overheidsrol hierbij;
3. De aard en samenhang van de ingezette instrumenten;
4. De uitgaven van het beleid en de onderbouwing hiervan;
5. De uitkomsten van uitgevoerd effect-evaluatieonderzoek vanuit een synthese;
6. De beperkingen om te komen tot een gevalideerde uitspraak over doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerd beleid. Weeg hierbij ook de kwaliteit en bruikbaarheid van het beschikbaar effect-evaluatieonderzoek;
7. De mate waarin het gevoerd beleid doelmatig en doeltreffend is geweest;
8. In welke mate zijn de doelen van het beleid gerealiseerd (inclusief positieve en negatieve neveneffecten) en de doelmatigheid hierbij;
9. Welke lessen kunnen worden getrokken om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het natuurbeleid te verhogen? Beoordeel hierbij in ieder geval de gebruikswaarde van de huidige gebruikte beleidsindicatoren uit de LNV-begrotingen en hoe in de nabije toekomst het natuurbeleid beter kan worden geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid.
10. Beleidsalternatieven bij een budgetkorting van -20% (verplichtend karakter) en beleidsalternatieven voor extra budget: +20% variant (optioneel).

1.3 Aanpak

Scope

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de volle breedte van Artikel 12. In sommige gevallen wordt ook aandacht besteed aan beleidsinstrumenten die niet met uitgaven gepaard gaan.

Onderzoeksmethoden

In een syntheseonderzoek is literatuuronderzoek een belangrijke onderzoeksmethode. Daarnaast besteden we uitgebreid aandacht aan de beleidstheorie als raamwerk voor de doorlichting en aan

de samenhang van de beleidsinstrumenten. De belangrijkste basis zijn eerder uitgevoerde evaluaties. We gaan na welke conclusies daarin worden getrokken over doeltreffendheid en doelmatigheid, en hoe ‘hard’ (wetenschappelijk onderbouwd) die conclusies zijn. Hieruit volgen witte vlekken die zo veel mogelijk worden opgevuld met aanvullende literatuurstudie, interviews en rondetafelgesprekken. De interviews en rondetafelgesprekken voorzien bovendien de uitkomsten van de evaluaties van de nodige context. Onderstaande tabel geeft aan in welke onderdelen van het onderzoek de verschillende methoden zijn ingezet.

Tabel 1.1 Inzet van onderzoeksmethoden per onderzoeksactiviteit

Onderzoeksactiviteit	Literatuur onderzoek	Beleids-theorie	Interviews	Rondetafel-gesprekken
Beleidstheorie en indicatoren				
Analyse van beleidstheorie	V	V		
Evaluaties en andere informatie				
Analyse van bestaande evaluaties.	V			
Witte vlekken analyse	V		V	V
Synthese en conclusies				
Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten	V	V	V	V
Schatten van effecten van intensiveren dan wel bezuinigen	V	V	V	V
Advisering en suggesties	V	V	V	V

Bron: SEO & Arcadis

De beleidstheorie als basis

We werken een door het ministerie van LNV opgestelde beleidstheorie verder uit, als basis voor de doorlichting. Kern van de beleidstheorie is dat er oorzakelijke verbanden worden verondersteld. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre deze hypothesen worden bevestigd door onderzoek.

Indicatoren toevoegen

Een belangrijk onderdeel van de verdere uitwerking is het formuleren en toevoegen van indicatoren. Om de hypothesen te toetsen, zijn evaluaties (metingen) nodig van de geïdentificeerde outputs, outcomes en waar mogelijk impacts. Hiervoor worden in evaluaties indicatoren gebruikt die deels afkomstig zijn uit de begroting. Als belangrijke indicatoren niet in evaluaties zijn onderzocht, zoeken we naar een alternatieve benadering. Als de indicatoren in de evaluaties niet kwantitatief zijn gemeten, beschrijven we de ontwikkeling van de indicator kwalitatief.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het beleid van Artikel 12. En geeft een overzicht van de uitgaven die daarmee zijn gemoeid. In hoofdstuk 3 wordt de beleidstheorie uitgewerkt en worden daaraan indicatoren gekoppeld. Hoofdstuk 4 geeft weer welke informatie is aangetroffen in uitgevoerde evaluaties en wetenschappelijke literatuur, en vat de resultaten van de interviews samen. Hoofdstuk 5 bevat een synthese waarin wordt aangegeven wat we weten over de doeltreffendheid en doelmatigheid

van onderdelen van het beleid en van Artikel 12 als geheel. Daarna volgt hoofdstuk 6 dat de blik op de toekomst richt en de gevolgen schetst van intensivering van het beleid en van bezuinigingen. Ten slotte bevat hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen van de beleidsdoorlichting. Elk hoofdstuk begint met een zeer korte, cursieve samenvatting van de inhoud van het hoofdstuk.

2 Artikel 12: beleid en uitgaven

Artikel 12 richt zich op een sterke en veerkrachtige natuur, versterken van de verwevenheid tussen economie en ecologie, en vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. De uitgaven op artikel 12 lagen van 2015 tot en met 2019 tussen 116 en 173 miljoen euro per jaar. Daarnaast ontvangen provincies een rijksbijdrage voor natuurbeleid via het provinciefonds, die in de periode 2015-2019 tussen 246 miljoen euro en 456 miljoen euro lag.

2.1 Gevoerd beleid

In de periode 2015 - 2019 waren er zes belangrijke ontwikkelingen in het natuurbeleid, die deels al in de periode daarvoor waren ingezet:

a. **Vermaatschappelijking.** In de Rijksnatuurvisie uit 2014 (Ministerie van EZ, 2014) is een beleid ingezet om de dominante rol van de overheid in het natuurbeleid te verminderen en betrokkenheid van burgers en bedrijfsleven bij de uitvoering van het natuurbeleid te stimuleren. Het kabinet vond het van groot belang om aan te sluiten bij deze groeiende betrokkenheid van burgers en de verdere ontwikkeling van groen ondernemerschap, en stelt vanaf dat moment in zijn natuurbeleid dan ook de makende en verantwoordelijke mens, en daarmee de energieke samenleving, centraal.

b. **Decentralisatie.** Een tweede wijziging in het beleid was het besluit van het kabinet-Rutte I in 2010 tot de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies, om uitvoering van beleid zo dicht mogelijk bij de burger neer te leggen. De afspraken tussen rijk en provincies zijn uitgewerkt in 2013 in het Natuurpact (Kamerstukken II, 2013-2014, 33 576, 6). Het rijk is verantwoordelijk voor de kaders en ambities en de provincies zijn verantwoordelijk voor het invullen en uitvoeren van dit beleid.

c. **Bezuinigingen.** In het kabinet-Rutte I (2010-2012) werd fors bezuinigd op het natuurbudget. Dit leidde tot een daling van het budget dat voorheen ter beschikking stond voor vergroting van natuurgebieden en verbetering van de ruimtelijke en milieucondities. De motivatie hiervoor lag in de economische crisis die in 2008 begon, maar heeft ook te maken met de te groot geachte rol van de overheid. De bezuinigingen werkten in de periode 2015-2019 door.

d. Meer **verbinding landbouw-natuur.** In de loop van deze jaren kwam er meer aandacht voor de effecten van de landbouw op de natuur. De wederzijdse afhankelijkheid tussen landbouw en natuur leidt tot een nieuwe visie op de rol van landbouw bij bescherming en beheer van natuur. In de Rijksnatuurvisie (Ministerie van EZ, 2014) is ingezet op een natuur-inclusieve landbouw. Met de 'Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden' (ministerie van LNV, 2018a) en het bijbehorende Realisatieplan (ministerie van LNV, 2019a) is de natuur-inclusieve landbouw gekoppeld aan de kringlooplandbouw.

In 2015 is een nieuw stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer aangekondigd, dat per 1 januari 2016 in werking is getreden. Centraal in dat stelsel staat beheer door collectieven van boeren en andere landeigenaren. Door het werk van een grote groep beheerders op elkaar af te stemmen

en te richten op gezamenlijk geformuleerde doelen, kan dat beheer effectiever en efficiënter uitgevoerd worden (Kamerstukken II, 33 576, nr. 56).

e. **Meer aandacht voor grote wateren.** Mede doordat de natuur op land gedecentraliseerd is naar de provincies is er bij het ministerie van LNV meer aandacht gekomen voor het natuurbeleid in de grote wateren. In 2013 resulteerde dat in de ‘Natuurambitie Grote Wateren’ (ministerie van EZ, 2013).

In 2019 hebben de ministers van IenW en LNV een uitwerking hiervan gepresenteerd met een gezamenlijke ambitie en het opstarten van de programmatische aanpak grote wateren (PAGW) om te komen tot ecologisch gezonde, toekomstbestendige grote wateren waarin hoogwaardige natuur goed samengaat met een krachtige economie (Kamerstukken II, 27 625, nr 476). Hiervoor wordt de intensivering uit het regeerakkoord van Rutte-III benut (de zogenaamde ‘enveloppe natuur en waterkwaliteit’) (Ministerie van LNV, 2020c).

In 2016 is de minister van LNV samen met partners het programma LIFE IP Deltanatuur (2016-2022) gestart. Met het programma wordt een impuls gegeven aan de ontwikkeling van waardevolle deltanatuurgebieden in Nederland. Onder andere door knelpunten weg te nemen en een ecologisch verantwoorde, integrale gebiedsaanpak in de vijf grote wateren vorm te geven.

f. Veranderende **balans economie en natuur:** IPBES en stikstof. Het rapport van het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) van de Verenigde Naties (IPBES, 2019) kreeg in 2019 veel aandacht, vanwege de grondige en verregaande conclusies. De bevindingen maken duidelijk dat de achteruitgang van de biodiversiteit wereldwijd sneller gaat dan verwacht en leidt tot grote risico’s voor het menselijk welzijn.

Voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) (Kamerstukken II, 32 670, nr. 140) was het doel in 2015 om zowel behoud en herstel van stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden na te streven als het mogelijk maken van economische ontwikkelingen die leiden tot stikstofdepositie. De wijze waarop invulling werd gegeven aan de dubbeldoelstelling natuur en economie kwam in 2019 in de knel met de uitspraak van de Raad van State over het PAS (Raad van State, 2019).

Deze ontwikkelingen zijn de aanleiding voor nieuw beleid. Dit sluit ook aan bij de in 2020 gepresenteerde EU-Biodiversiteitstrategie (EC, 2020). Dat krijgt zijn weerslag in de volgende periode vanaf de begroting 2020, die buiten deze beleidsdoorlichting valt.

Verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV en provincies

Natuur en biodiversiteit zijn publieke goederen, en daarom is het de legitieme rol van de (Rijks-)overheid om de beschikbaarheid daarvan te borgen (zie het tekstkader hieronder). De Minister van LNV is verantwoordelijk voor het in nationaal, EU- en mondiaal verband beschermen en versterken, alsmede duurzaam benutten van natuur en biodiversiteit. Het Rijk werkt hieraan, in lijn met de Rijksnatuurvisie Natuurlijk verder (Ministerie van EZ, 2014), in verschillende rollen op uiteenlopende werkkterreinen. Voor natuur op land is binnen de overheid de samenwerking met de provincies cruciaal: binnen de kaders van de Wet natuurbescherming zijn de provincies verantwoordelijk voor het realiseren van natuurdoelen. De Minister van LNV is verantwoordelijk voor de kaders van behoud, versterken en duurzaam benutten van de nationale natuur en biodiversiteit. Voor de natuurkwaliteit van de Rijkswateren en voor de internationale samenwerking op natuurgebied, treedt de Minister als eerstverantwoordelijke op. De Minister is medeverantwoordelijk voor het stimuleren en anderszins versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij het beschermen, versterken en duurzaam benutten van natuur en biodiversiteit (ministerie van LNV, 2020a).

De economische legitimiteit van natuur- en biodiversiteitsbeleid

Een van de vragen die in een beleidsdoorlichting moet worden beantwoord betreft de legitimatie van de rol van de overheid (zie paragraaf 1.2).

Volgens de meest gangbare economische theorie is er een rol voor de overheid als goederen of diensten niet uitsluitbaar en/of niet rivaliserend zijn. Niet uitsluitbaar betekent dat het onmogelijk is om er een prijs voor te vragen. Niet rivaliserend houdt in dat het gebruik door de één niet ten koste gaat van het gebruik door anderen.

Goederen en diensten die niet rivaliserend of niet uitsluitbaar zijn worden publieke goederen genoemd. Als goederen en dienst wel uitsluitbaar en rivaliserend zijn, is de welvaart maximaal als deze goederen door 'de markt' worden geproduceerd.^a Wel kan er dan nog een rol voor de overheid zijn via bijvoorbeeld regulering, heffingen, subsidies, convenanten of voorlichting.

Natuur is slechts in beperkte mate uitsluitbaar. Voor het bezoek aan een natuurgebied kan een prijs worden gevraagd, maar dit vereist hekken om het gebied die duur zijn en afbreuk doen aan de natuur. Voor de bestaanswaarde van natuur (los van bezoeken daarvan) kan geen prijs worden gevraagd. Ook (behoud van) biodiversiteit kan niet door een bedrijf worden geleverd in ruil voor geld. Het gebruik van natuur is alleen in uitzonderings-situaties rivaliserend: de waarde die iemand ontleent aan biodiversiteit (bijvoorbeeld de aanwezigheid van bijzondere planten of dieren) gaat niet ten koste van anderen. Alleen in uitzonderingssituaties, zoals drukte in een bos op zondagmiddag, zitten mensen elkaar enigszins 'in de weg' bij het gebruik van natuur.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat natuur en biodiversiteit publieke goederen zijn, waarbij het aan de overheid is om de beschikbaarheid te borgen.

a Zie bijvoorbeeld Teulings et al. (2003), p. 33

Drie hoofddoelstellingen

In het kader van deze beleidsdoorlichting is onderscheid gemaakt in drie hoofddoelstellingen / pijlers voor het beleid. Deze pijlers komen voort uit de beleidstheorie van het ministerie van LNV:

- Nastreven van een sterke en veerkrachtige natuur
- Versterken van de verwevenheid tussen economie en ecologie
- Vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur

Hieronder zijn de kernpunten van het beleid binnen deze pijlers, en de rol van het ministerie van LNV bij de uitvoering daarvan, kort toegelicht.

Sterke en veerkrachtige natuur

Was behoud van natuur aanvankelijk de hoofddoelstelling van het natuurbeleid van het ministerie van LNV, gaandeweg is dit verbreed tot ontwikkeling en versterking, en de afgelopen jaren ook nadrukkelijker tot herstel van natuurwaarden. Enerzijds vanwege de intrinsieke waarde van natuur en biodiversiteit en vanwege internationale verplichtingen, maar in toenemende mate vanuit het groeiende inzicht dat natuur een belangrijke maatschappelijke betekenis heeft en een belangrijke economische factor is (Ministerie van LNV, 2020c). De ontwikkeling en het behoud van een sterke en veerkrachtige natuur is een belangrijke voorwaarde voor een sterke en duurzame economie en draagt bij aan welzijn en welvaart. Zowel in Nederland als in andere delen van de wereld.

Uit rapportages blijkt dat het gemiddeld genomen niet goed gaat met de natuur in Nederland (zie met name PBL, 2020a). Het hiervoor genoemde IPBES-rapport presenteerde in 2019 een zorgwekkend beeld van de wereldwijde achteruitgang van de biodiversiteit.

De realisatie van deze doelstelling is daarmee een belangrijke voorwaarde voor de beide andere hoofddoelstellingen. De Rijksoverheid draagt daarom actief bij aan (het mogelijk maken) van de gewenste omvang en kwaliteit van natuur en biodiversiteit. Enerzijds is Nederland in internationaal verband voorstander van ambitieuze en meetbare afspraken voor de toekomst. Anderzijds wil de overheid in eigen land het goede voorbeeld geven met onder andere een transitie naar natuurinclusieve landbouw (Ministerie van LNV, 2018a).

Rol: stimuleren en faciliteren

- Versterken van internationale aandacht voor regulering van handel in bedreigde soorten en tegengaan van illegale handel.
- Maatschappelijke initiatieven in lijn met de natuurvisie van het Rijk.

Rol: regisseren

- Samen met andere overheden en bedrijfsleven inzetten op het bereiken van beleidsdoelen voor 2020 van het mondiale VN-biodiversiteitsverdrag (Convention on Biological Diversity, CBD), de Europese Biodiversiteitsstrategie en de Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling (Sustainable Development Goals) op het terrein van natuur en biodiversiteit.
- Versterken van natuurkwaliteit in de Grote Wateren.

Rol: uitvoeren

- Met provincies nakomen van afspraken die gemaakt zijn in het Natuurpact en samen met provincies en IenW/RWS monitoren van de toestand van de natuur en biodiversiteit en benutting van natuur op land en in het water.
- Onderhouden en handhaven Wet natuurbescherming en Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming Caribisch Nederland.
- Naleving van internationale en in EU-verband gemaakte afspraken voor de Vogel- en Habitatrichtlijn.
- Voorbereiding en uitvoering van internationale en in EU-verband gemaakte afspraken over de internationale handel in bedreigde dieren en planten.
- Implementatie van het Europese exotenbeleid. De provincies zijn verantwoordelijk voor het beheer van invasieve exoten.
- Het doen uitvoeren - onder andere door de diensten (RVO.nl, NVWA) - van de in de Wet natuurbescherming vastgelegde rijkstaken.
- Het doen uitvoeren van regelingen en programma's (zoals met provincies, en ministeries IenW en Defensie, Aanpak Stikstof, Programma naar een Rijke Waddenzee, de natuuronderdelen van de Mariene Strategie en het beheer van Kroondomeinen).
- Staatsbosbeheer, in samenhang met zijn maatschappelijke omgeving, in staat stellen uitvoering te geven aan zijn kerntaken en overige opgedragen taken, zoals bedoeld in de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer.

Verwevenheid met economie

Natuur en biodiversiteit dragen als leverancier van grondstoffen en ecosysteemdiensten aanzienlijk bij aan een duurzame en sterke economie. Dit besef is nog steeds groeiende. De stikstofcrisis van 2019/2020 liet ook zien dat een sterke economie alleen samen kan gaan met een sterke en veerkrachtige natuur. Het belang van bedrijven en andere economische spelers om te investeren in een sterke natuur en duurzaam gebruik te maken van de middelen en diensten die natuur verschaft is een groeiende factor in de uitvoering van natuurbeleid. Dit geldt voor alle sectoren, waaronder industrie, financiële instellingen en landbouw.

Rol: stimuleren en faciliteren

- Helpen realiseren van innovatieve combinaties tussen natuur en maatschappelijke en economische activiteiten.

- Bevorderen van behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit in het agrarisch gebied en agroketens.
- Ontwikkeling en toepassing van natuurlijk-kapitaal-rekening in zowel publiek domein als bedrijfsleven en bevorderen dat bedrijven, financiële instellingen en de overheid transparant zijn over hun impact op en afhankelijkheid van natuurlijk kapitaal.
- Stimuleren van de inzet van de Nederlandse bos-, natuur- en houtsector in het energie- en klimaatbeleid en het bevorderen van de duurzame bijdrage van bos en natuur aan de groene grondstoffenvoorziening.
- Maatschappelijke initiatieven in lijn met de natuurvisie van het Rijk.

Rol: registreren

- Samen met andere overheden en bedrijfsleven inzetten op het bereiken van beleidsdoelen voor 2020 van het mondiale VN-biodiversiteitsverdrag (Convention on Biological Diversity, CBD), de Europese Biodiversiteitsstrategie en de Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling (Sustainable Development Goals) op het terrein van natuur en biodiversiteit.
- Voor het ontwikkelen van een nieuw CBD raamwerk van beleidsdoelen voor de periode 2020-2030, de Nederlandse inzet in internationaal overleg over natuur en biodiversiteit zó organiseren, dat publieke en private sectoren hun rol en verantwoordelijkheid kunnen nemen in de keten voor behoud en versterking van natuur en biodiversiteit.

Maatschappelijke betekenis. Naast de directe economische betekenis van natuur en biodiversiteit, is er ook een bredere maatschappelijke betekenis. Natuur, biodiversiteit en groen dragen sterk bij aan de kwaliteit van leven van burgers. Veel burgers maken gebruik van natuur om te wonen, sporten en recreëren. Er is een groot draagvlak voor natuur getuige de grote aantallen leden van natuurorganisaties en veel mensen dragen actief bij aan beheer van natuurgebieden en biodiversiteit (PBL & WUR, 2020b). Er is een substantieel maatschappelijk besef van het belang van natuurbehoud, en er is veel draagvlak voor verschillende beleidsmaatregelen voor natuurbescherming en -verbetering (Boer & Langers, 2017). Natuur heeft een positief effect op de lichamelijke en geestelijke gezondheid van mensen, en daarmee op het maatschappelijk welzijn. Desondanks wordt natuur niet beschouwd als belangrijk beleidsthema, maar wordt de overheid wel gezien als hoofdverantwoordelijke (Boer & Langers, 2017). Verdergaande maatschappelijke betrokkenheid is daarom speerpunt van het natuur- en biodiversiteitsbeleid.

Rol: stimuleren en faciliteren

- Ondersteunen van de positieversterking nationale parken.
- Helpen realiseren van innovatieve combinaties tussen natuur en maatschappelijke en economische activiteiten.
- Ontwikkeling en toepassing van natuurlijk-kapitaal-rekening in zowel publiek domein als bedrijfsleven en bevorderen dat bedrijven, financiële instellingen en de overheid transparant zijn over hun impact op en afhankelijkheid van natuurlijk kapitaal.
- Maatschappelijke initiatieven in lijn met de natuurvisie van het Rijk.

2.2 Uitgaven

Artikel 12 LNV

De gerealiseerde uitgaven aan begrotingsartikel 12 bedroegen – exclusief een storting van een half miljard euro in een begrotingsreserve stikstof in 2019 - van 2015 tot en met 2019 tussen 116 en 173 miljoen euro per jaar (zie Tabel 2.1). Het meeste geld werd besteed aan bijdragen aan agent-schappen (gemiddeld 32 procent) en aan bijdragen aan Staatsbosbeheer (gemiddeld 20 procent).

In dezelfde periode bedroegen de ontvangsten tussen 44 en 129 miljoen euro per jaar. Het grootste deel hiervan betreft landinrichtingsrente (bijdragen van grondeigenaren aan kosten van herin-richting en ruilverkaveling) en de verkoop van gronden. De relevantie van deze inkomsten is be-perkt aangezien de Landinrichtingswet per 2007 is vervallen en het positieve saldo op de verkoop van gronden een incidenteel karakter heeft.

De uitgaven aan subsidies zijn in 2019 met ongeveer 34 miljoen euro toegenomen in vergelijking met 2018. Deze toename wordt grotendeels verklaard door een uitgave voor de Regio Deals van 33 miljoen euro. De Regio Deals hebben tot doel economische, sociale en ecologische problemen die regionaal spelen integraal aan te pakken. Hierbij werken de Rijksoverheid, regionale overheden, bedrijven en andere betrokkenen nauw samen. De Regio Deals zijn ingesteld door het kabinet-Rutte III. De minister van LNV coördineert de Regio Deals. Daarnaast worden de meeste Regio Deals gefinancierd via de begroting van LNV (LNV, 2020b). Omdat de Regio Deals slechts ten dele gericht zijn op het versterken van natuur en biodiversiteit is de relevantie van de Regio Deals voor dit onderzoek beperkt. Daarnaast is het moeilijk om de Regio Deals op dit moment te evalu-eren, omdat de Regio Deals pas in 2018 zijn gestart.³ Om deze redenen laten we de Regio Deals in de beleidsdoorlichting verder buiten beschouwing.

De uitgaven aan opdrachten nemen vanaf 2018 met ruim 13 miljoen euro toe. Deze toename in de uitgaven is voornamelijk het gevolg van de overheveling van het project ‘Mainport Rotterdam’ naar de begroting van het ministerie van LNV. Voorheen was dit project onderdeel van de begroting van EZ. Het project ‘Mainport Rotterdam’ beoogt 750 hectare natuur- en recreatiegebied te reali-seren, als compensatie voor de natuureffecten van de aanleg van de Tweede Maasvlakte (LNV, 2018b). De uitgaven voor dit project betreffen circa 8 miljoen euro per jaar.

Het kabinet-Rutte III heeft in 2019 een begrotingsreserve gecreëerd van 500 miljoen euro die is ondergebracht bij het ministerie van LNV. In deze reserve worden middelen opzij gezet voor de reductie van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. Binnen de begrotingsreserve wordt 250 miljoen euro gereserveerd voor natuurherstel- en verbetering. Het kabinet heeft gekozen voor het gebruik van een begrotingsreserve omdat de aard en de timing van de maatregelen nog onzeker zijn (ministerie van Financiën, 2019). Om de ontwikkeling van de uitgaven aan begrotingsartikel 12 door de jaren heen beter te kunnen duiden hebben wij ervoor gekozen om in Tabel 2.1 een uitgaventotaal op te nemen inclusief en exclusief de begrotingsreserve stikstof. Aangezien de ef-fecten van deze reserve optreden na 2019, zijn deze effecten op dit moment nog niet evalueerbaar. Daarom wordt deze reserve in de beleidsdoorlichting niet meegenomen.

³ In de beschikbare evaluaties en andere literatuur zijn geen indicaties gevonden dat de afspraken die in de huidige Regio Deals zijn gemaakt, belangrijke effecten op de biodiversiteit zouden hebben.

Tabel 2.1 Gerealiseerde uitgaven en ontvangsten artikel 12 LNV (bedragen x €1000)

	2015	2016	2017	2018	2019
Subsidies	6.248	7.832	8.225	2.594	36.211
Vermaatschappelijking Natuur en Biodiversiteit	3.158	5.708	6.106	1.037	1.000
Natuur en biodiversiteit op land	2.457	1.529	1.329	772	1.143
Beheer Kroondomein	633	595	790	785	790
Regio Deal					33.278
Leningen	28.747	28.001	26.731	27.345	25.297
Rente en aflossingen voor bestaande leningen	28.747	28.001	26.731	27.345	25.297
Opdrachten	25.916	25.935	17.483	30.898	32.457
Natuur en Biodiversiteit Grote wateren	9.077	6.068	5.547	7.412	9.336
Vermaatschappelijking Natuur en Biodiversiteit	12.376	10.855	6.099	3.371	4.256
Overige stelsel activiteiten	1.691	1.375	1.543	1.569	4.068
Internationale Samenwerking	1.079	1.256	3.479	3.341	2.495
Natuur en Biodiversiteit op land	1.479	5.569	371	9.457	9.518
Caribisch Nederland	214	812	443	423	2.572
Klimaatimpuls natuur en biodiversiteit				5.325	119
Regio deals					93
Bijdragen aan medeoverheden	1.313	1.592	1.459	600	983
Caribisch Nederland	1.313	1.592	1.459	600	983
Bijdragen aan agentschappen	79.856	54.836	34.140	27.892	25.597
Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland	71.769	44.980	24.311	18.338	18.512
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	8.087	9.856	9.829	9.554	7.085
Bijdragen aan ZBO's /RWT's	30.476	29.508	26.688	26.646	27.814
Staatsbosbeheer	30.476	29.508	26.688	26.646	27.814
Bijdragen (inter)nationale organisaties	551	1.040	1.103	1.338	1.357
Contributies	551	1.040	1.103	1.338	1.357
Totaal gerealiseerde uitgaven exclusief begrotingsreserve	173.107	148.744	115.829	117.313	149.716
Storting begrotingsreserve stikstof					500.000
Totaal gerealiseerde uitgaven inclusief begrotingsreserve	173.107	148.744	115.829	117.313	649.716
Ontvangsten	124.365	128.746	65.691	57.180	44.249
Landinrichtingsrente	47.225	43.539	40.581	37.259	36.712
Verkoop gronden	45.000	59.300	20.000	15.000	5.000
Overige	32.140	25.907	5.110	4.921	2.537

Bron: De gerealiseerde uitgaven en ontvangsten voor 2017 tot en met 2019 zijn afkomstig van het Jaarverslag van het ministerie van LNV over 2019 (LNV, 2020a). Vóór 2017 gebruikte het ministerie van LNV (toentertijd onderdeel van het ministerie van Economische Zaken) een andere indeling van de uitgaven en ontvangsten. De begrotingen van het ministerie van Economische Zaken van 2017 en 2018 vermelden gerealiseerde uitgaven en ontvangsten voor 2015 en 2016 in de huidige indeling. Deze gegevens zijn opgenomen in de tabel.

Provincies

Provincies hebben een belangrijke taak binnen het beleidsterrein natuur en biodiversiteit. Binnen de kaders van de Wet natuurbescherming zijn de provincies verantwoordelijk voor het beschermen, versterken en duurzaam benutten van natuur op land (LNV, 2019b). De provincies ontvangen een bijdrage van de Rijksoverheid voor het uitvoeren van deze taak via het provinciefonds. De hoogte van deze bijdrage is weergegeven in Tabel 2.2. Deze bijdrage varieerde in de periode 2015-2019 tussen 246 miljoen euro en 456 miljoen euro.

Tabel 2.2 Rijksbijdrage natuurtaak provincies (bedragen x €1000)

	2015	2016	2017	2018	2019
Rijksbijdrage natuurtaak provincies	246.000	453.000	456.000	356.000	356.000

Noot: Voor het agrarisch natuurbeheer ontvangen provincies ook een bijdrage vanuit de EU. Deze bijdrage is niet in deze tabel opgenomen.

Bron: Kamerstuk 30825, nr. 153; Kamerstuk 33576, nr. 8; Kamerstuk 33576, nr.6; provinciefonds meicirculaire 2017; provinciefonds decembercirculaire 2016.

De gerealiseerde provinciale lasten voor het taakveld ‘natuur’ bedroegen van 2015 tot en met 2019 tussen 682 en 786 miljoen euro per jaar (zie Tabel 2.3). De provincies besteedden het meeste geld aan natuurontwikkeling. In dezelfde periode bedroegen de baten tussen 126 en 293 miljoen euro per jaar. Onder andere omdat provincies zelf ook geld uitgeven aan natuur is het bedrag dat provincies per saldo besteden aan natuur groter dan de rijksbijdrage.

De baten en lasten van de provincies voor het taakveld ‘natuur’ zijn beduidend hoger dan de ontvangsten en uitgaven van begrotingsartikel 12 van het ministerie van LNV.⁴ De reden is dat de omvangrijkste taak van het natuurbeleid op land bij de provincies ligt.

De decentralisatie-uitkeringen en het provinciefonds leggen de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid bij de provincies. Het ministerie van LNV is systeemverantwoordelijk. Het ministerie heeft invloed op (de doeltreffendheid en doelmatigheid van) het provinciale beleid. Zo heeft het samen met de provincies het Natuurpact opgesteld. In dit pact hebben zij vastgelegd aan welke doelen de provincies het budget voor natuur dienen te besteden.

Het provinciale natuurbeleid is van groot belang voor het ministerie van LNV. De uitvoering van dit beleid door de provincies heeft bijvoorbeeld invloed op de mate waarin het ministerie zijn (internationale) biodiversiteitsdoelstellingen behaalt.

De lasten van provincies behoren strikt genomen niet tot de scope van de beleidsdoorlichting, die zich beperkt tot begrotingsartikel 12. Gezien het belang van het provinciale beleid en de indirecte rol van het ministerie van LNV geeft deze beleidsdoorlichting echter wel informatie over (effecten van) dit beleid. Het gaat niet om een integrale doorlichting van het beleid van provincies, maar waar evaluaties beschikbaar en relevant zijn, worden deze meegenomen.

Het ministerie van LNV en de provincies zijn niet de enige overheidsinstellingen die geld uitgeven aan natuur en biodiversiteit. Onder andere Rijkswaterstaat, de gemeenten, waterschappen en het

⁴ Ontvangsten en baten enerzijds en uitgaven en lasten anderzijds zijn niet noodzakelijkerwijs aan elkaar gelijk. Ontvangsten en uitgaven hebben betrekking op in- en uitgaande kasstromen. Baten en lasten hebben betrekking op het resultaat in een bepaalde periode.

ministerie van Defensie dragen eveneens bij aan de natuur in Nederland. Ter uitvoering van de Kaderrichtlijn Water gaf Rijkswaterstaat bijvoorbeeld in 2019 20 miljoen euro uit aan het verbeteren van de ecologische waterkwaliteit (Rijkswaterstaat, 2019). De gemeenten besteedden in 2017 per saldo 36 miljoen euro aan het beschermen en versterken van gemeentelijke natuur (CBS, 2020). Het ministerie van Defensie geeft geld uit aan het sterker maken van de natuur op de schiet- en oefenterreinen van dit ministerie.⁵ De uitgaven van Rijkswaterstaat, de gemeenten en het ministerie van Defensie aan natuur vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Derhalve worden deze uitgaven niet geëvalueerd in deze beleidsdoorlichting.

Tabel 2.3 Provinciale baten en lasten taakveld natuur (bedragen x €1000)

	2015	2016	2017	2018	2019
Lasten taakveld natuur	723.462	786.083	697.799	772.781	682.402
Natuurontwikkeling			355.620	387.477	327.138
Beheer natuurgebieden			230.051	299.417	274.685
Beheer flora en fauna			21.051	57.201	42.297
Natuur, overige baten en lasten			91.077	28.686	38.282
Baten taakveld natuur	218.077	292.937	145.895	184.600	125.634
Natuurontwikkeling			127.780	169.060	82.891
Beheer natuurgebieden			8.926	11.883	37.524
Beheer flora en fauna			643	1.633	928
Natuur, overige baten en lasten			8.546	2.024	4.291

Bron: CBS. Voor 2015 en 2016 verstrekt het CBS alleen totaalcijfers voor de baten en lasten.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/defensieterrainen/natuur-op-schietterreinen-en-oefenterreinen-defensie>

Tabel 2.4 Uitgaven die in deze beleidsdoorlichting worden beschouwd (bedragen x €1000)

	2015	2016	2017	2018	2019
UITGAVEN ARTIKEL 12					
Subsidies exclusief Regio Deal (totaal)	6.248	7.832	8.225	2.594	2.933
Vermaatschappelijking Natuur en Biodiversiteit	3.158	5.708	6.106	1.037	1.000
Natuur en biodiversiteit op land	2.457	1.529	1.329	772	1.143
Beheer Kroondomein	633	595	790	785	790
Rente en aflossingen voor bestaande leningen	28.747	28.001	26.731	27.345	25.297
Opdrachten exclusief Regio Deal (totaal)	25.916	25.935	17.483	30.898	32.364
Natuur en Biodiversiteit Grote wateren	9.077	6.068	5.547	7.412	9.336
Vermaatschappelijking Natuur en Biodiversiteit	12.376	10.855	6.099	3.371	4.256
Overige stelsel activiteiten	1.691	1.375	1.543	1.569	4.068
Internationale Samenwerking	1.079	1.256	3.479	3.341	2.495
Natuur en Biodiversiteit op land	1.479	5.569	371	9.457	9.518
Caribisch Nederland	214	812	443	423	2.572
Klimaatimpuls natuur en biodiversiteit				5.325	119
Bijdragen aan Caribisch Nederland	1.313	1.592	1.459	600	983
Bijdragen aan Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland	71.769	44.980	24.311	18.338	18.512
Bijdragen aan Nederlandse Voedsel- en Waren- autoriteit	8.087	9.856	9.829	9.554	7.085
Bijdragen aan Staatsbosbeheer	30.476	29.508	26.688	26.646	27.814
Contributies (inter)nationale organisaties	551	1.040	1.103	1.338	1.357
Totaal excl. Regio Deal en begrotingsreserve stikstof	173.107	148.744	115.829	117.313	116.345

Bron: De gerealiseerde uitgaven en ontvangsten voor 2017 tot en met 2019 zijn afkomstig van het Jaarverslag van het ministerie van LNV over 2019 (LNV, 2020a). Vóór 2017 gebruikte het ministerie van LNV (toentertijd onderdeel van het ministerie van Economische Zaken) een andere indeling van de uitgaven en ontvangsten. De begrotingen van Economische Zaken van 2017 en 2018 vermelden gerealiseerde uitgaven en ontvangsten voor 2015 en 2016 in de huidige indeling. Deze gegevens zijn opgenomen in de tabel.

Conclusie

Op basis van bovenstaande overwegingen beschouwen we in de beleidsdoorlichting de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven van het ministerie van LNV in Tabel 2.4. Aan de provinciale uitgaven besteden we slechts globaal aandacht.

3 Beleidstheorie en indicatoren

De door het ministerie van LNV aangereikte beleidstheorie is verder uitgewerkt. Daarbij onderscheiden we drie onderdelen, op basis van de hoofddoelstellingen van het beleid. Bovendien zijn indicatoren aan de beleidstheorie gekoppeld om beleidseffecten in kaart te kunnen brengen.

De beleidstheorie ('theory of change') beschrijft de theoretische onderbouwing van het gevoerde beleid. Hoe zou het beleid in theorie effect kunnen hebben? Het doel van de beleidstheorie is om de causale keten tussen inputs en de realisatie van de doelstellingen (maatschappelijke impact) in beeld te brengen. Deze loopt van de *input* van het beleid naar de *activiteiten* die daarbij horen. De activiteiten genereren een bepaalde *outcome* die de *maatschappelijke impact* bepaalt.

De theorie helpt beleidsmakers bij het beantwoorden van de cruciale vraag: welke interventies zijn effectief als het gaat om de realisatie van de doelstellingen? Daarbij hoort een kritische analyse van de *voorwaarden* waaronder de interventies het verwachte effect kunnen hebben. Ook moet het beleid kunnen meten of het verwachte effect tot stand komt. Er zijn *indicatoren* nodig voor het meten van de output en de outcome.

Het Nederlandse natuurbeleid dat onder begrotingsartikel 12 is opgenomen in de Rijksbegroting kende ten tijde van de uitvoering hiervan (2015-2019) geen expliciete beleidstheorie. De beleidstheorie die hieronder wordt weergegeven, zie Figuur 3.1, is een reconstructie opgesteld in 2020 van het gevoerde natuurbeleid. Het ministerie van LNV heeft in de Startnotitie van dit onderzoek een beleidstheorie aangereikt (zie ook de onderzoeksvragen in paragraaf 1.2). Deze is door Arcadis en SEO op enkele onderdelen aangevuld. Onderstaand tekstkader geeft de definities van de gehanteerde termen in de beleidstheorie weer.

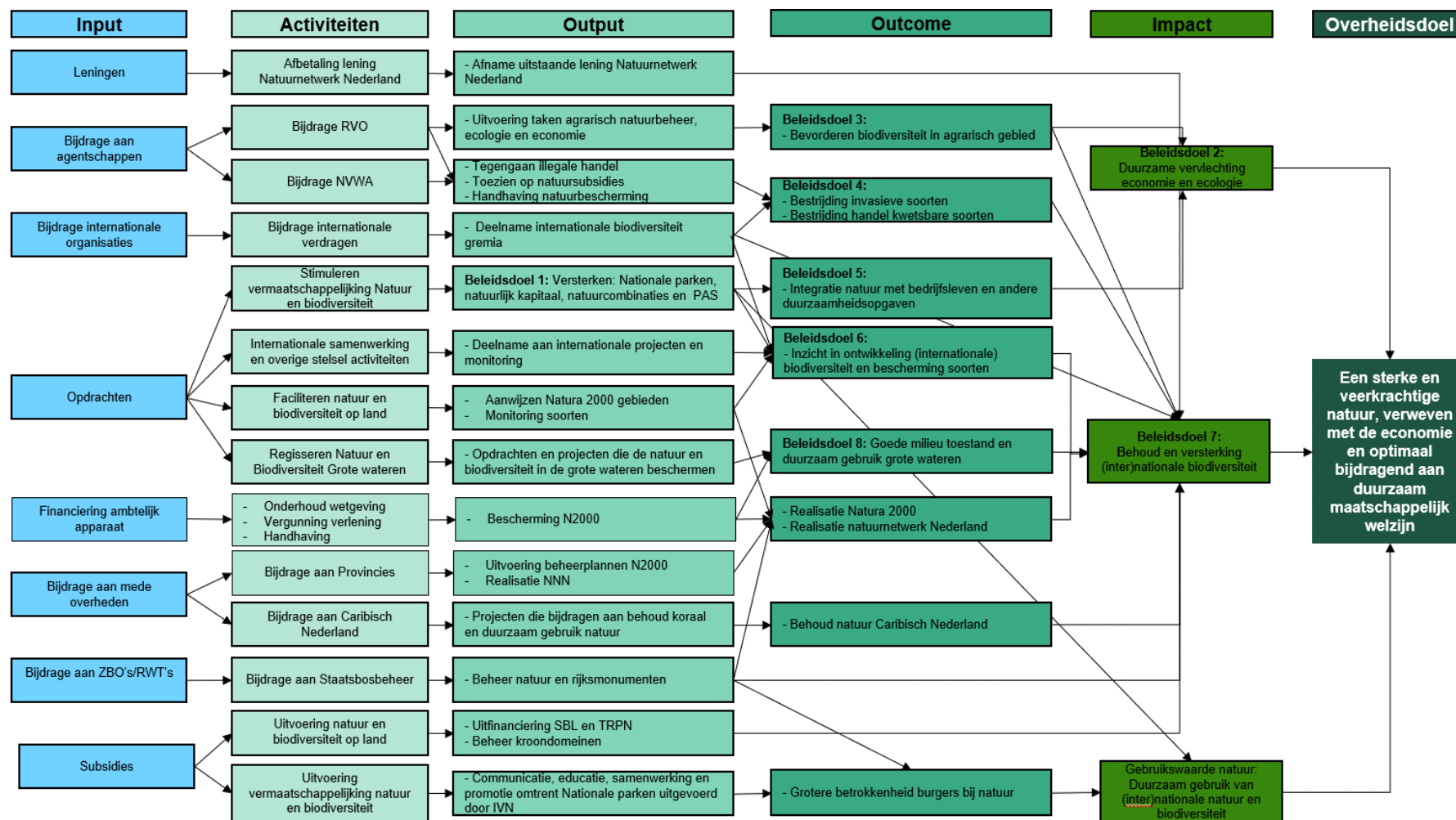
Gehanteerde termen in de beleidstheorie:

- **Inputs:** de middelen die worden ingezet om het beleid uit te kunnen voeren;
- **Activiteiten:** de handelingen die in het kader van het beleid worden uitgevoerd;
- **Outputs:** de directe resultaten van het beleid zoals producten en diensten;
- **Outcomes:** de effecten van het beleid;
- **Impacts:** de uiteindelijke effecten van het beleid;

De rol van de beleidstheorie in een beleidsdoorlichting is anders dan bij het ontwikkelen van nieuw beleid. De beleidsdoorlichting onderzoekt de effectiviteit en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De beleidstheorie vormt in dit geval een reconstructie van het beleid om te bezien of er in theorie een causale relatie bestaat tussen de instrumenten en de doelstellingen van het beleid. Deze reconstructie beantwoordt de volgende vragen:

- Wat zijn de inputs van het beleid? Vraag voor de beleidstheorie: zijn de inputs causaal verbonden met de activiteiten?

Figuur 3.1: De gereconstrueerde beleidstheorie



Bron: SEO en Arcadis op basis van een concept van het ministerie van LNV

- Wat zijn de beoogde activiteiten van het beleid? Vraag voor de beleidstheorie: zijn de activiteiten causaal verbonden met de beoogde outputs?
- Wat zijn de outputs van het beleid? Vraag voor de beleidstheorie: zijn de outputs causaal verbonden met de beoogde outcome?
- Wat zijn de outcomes van het beleid? Vraag voor de beleidstheorie: zijn de outcomes causaal verbonden aan de doelstellingen?
- Wat zijn de impacts van het beleid? Sluiten de impacts aan bij de doelstellingen?

Beantwoording van deze vragen maakt het mogelijk een keten van oorzaak-/gevolgrelaties op te stellen die verklaart hoe het beleid de beoogde effecten heeft. Het doel van de beleidsdoorlichting is om na te gaan in hoeverre deze relaties worden bevestigd door onderzoek.

3.1 Drie onderdelen van de beleidstheorie

De impact van het beleid gevoerd onder begrotingsartikel 12 van de LNV-begroting wordt in deze doorlichting beschouwd op basis van de algemene doelstelling zoals geformuleerd in de begroting 2017, 2018 en 2019. De doelstelling voor 2017, 2018 en 2019 is gekozen als uitgangspunt voor de beleidstheorie, omdat deze doelstelling een groot deel van de beschouwde periode (2015-2019) als het algemene doel van het beleid gold.

“LNV streeft naar een sterke en veerkrachtige natuur, verweven met de economie en optimaal bijdragend aan duurzaam maatschappelijk welzijn”.

Deze doelstelling geeft aan dat het natuur- en biodiversiteitsbeleid de juiste balans zoekt tussen de kwaliteit van de natuur, de economische belangen die daaraan zijn verbonden en de maatschappelijke betekenis van natuur.

Daarom groepeert de beleidstheorie deze doelen in drie categorieën die tegelijkertijd hoofddoelstellingen van het beleid weerspiegelen, en daarmee de gewenste impacts van het beleid:

- Sterke en veerkrachtige natuur; behoud en versterking van (inter)nationale biodiversiteit
- Duurzame vervlechting van economie en ecologie
- Versterken gebruikswaarde/maatschappelijke waarde van natuur; duurzaam gebruik van (inter)nationale natuur en biodiversiteit

Deze driedeling dekt de operationele doelstellingen van het natuur- en biodiversiteitsbeleid en maakt de uitwerking van de beleidstheorie beter hanteerbaar. Daarmee wordt bedoeld dat de relatie tussen de input van het beleid en de impacts daarvan causaal kan worden geduid, wat op een hoger abstractieniveau niet mogelijk is. In de volgende paragrafen wordt elk van de categorieën uitgebreider beschreven.

Onder de algemene doelstelling zijn acht beleidsdoelstellingen voor Natuurbeleid geformuleerd:

1. Ondersteunen nationale parken en landschapsontwikkelingen;
2. Helpen realiseren van innovatieve combinaties tussen natuur en maatschappelijke en economische activiteiten;
3. Behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit in het agrarisch gebied en agroketens;

4. Versterken van internationale aandacht voor regulering van handel in bedreigde soorten;
5. Stimuleren van de inzet van de Nederlandse bos-, natuur- en houtsector in het energie- en klimaatbeleid;
6. Het betrekken van Nederlandse sectoren en ketens in het internationale behoud en versterking van natuur en biodiversiteit;
7. Samen met andere overheden en bedrijfsleven inzetten op het bereiken van internationale beleidsdoelen;
8. Versterken van natuurkwaliteit in de Grote Wateren.

3.1.1 Sterke en veerkrachtige natuur

Behoud van natuur was aanvankelijk de hoofddoelstelling van het natuurbeleid van het ministerie van LNV, gaandeweg is dit verbreed tot ontwikkeling en versterking, en de afgelopen jaren ook nadrukkelijker tot herstel van een natuurwaarden. Enerzijds vanuit de intrinsieke waarde van natuur en biodiversiteit en vanuit internationale verplichtingen, maar in toenemende mate vanuit het groeiende inzicht dat natuur een belangrijke maatschappelijke betekenis heeft en een belangrijke economische factor is (Ministerie van EZ, 2014). De ontwikkeling en het behoud van een sterke en veerkrachtige natuur is een belangrijke voorwaarde voor een sterke en duurzame economie en draagt bij aan welzijn en welvaart. Zowel in Nederland als in andere delen van de wereld. De realisatie van deze doelstelling is daarmee een belangrijke voorwaarde voor de beide andere hoofddoelstellingen. De Rijksoverheid draagt daarom actief bij aan (het mogelijk maken) van de gewenste omvang en kwaliteit van natuur en biodiversiteit.

Nederland streeft naar het behoud en de versterking van de (internationale) diversiteit, als basis voor een sterke en veerkrachtige natuur (zie Figuur 3.1).

De beleidsdoelen die hieraan zijn verbonden zijn:

- Realisatie van het Natura 2000-netwerk;
- Realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN);
- Het realiseren en behouden van een goede milieutoestand en duurzaam gebruik van de grote wateren;
- Het in goede staat van instandhouding brengen en houden van beschermde en bedreigde soorten planten en dieren;
- Bevorderen biodiversiteit in agrarisch gebied;
- Bestrijding van invasieve soorten;
- Behoud van internationale biodiversiteit;
- Behoud van de natuur in Caraïbisch Nederland;
- Bestrijding van handel in kwetsbare soorten.

Het beleid voor de bescherming van soorten, realisatie van Natura 2000 en grote wateren komen (deels) voort uit internationale verplichtingen (verdragen, EU-richtlijnen). Grote delen van dit beleid worden uitgevoerd door andere overheden (provincies voor soortbescherming, Natura 2000 en NNN; Rijkswaterstaat voor grote wateren). Het ministerie van LNV heeft als systeemverantwoordelijke en als schakel tussen deze beide beleidsniveaus vooral een regisserende rol: met provincies nakomen van afspraken die gemaakt zijn in het Natuurpact, en samen met provincies en

het ministerie van IenW monitoren van de toestand van natuurbescherming en benutting op land en in het water (Ministerie van LNV, 2020c).

De beleidshypothese hierbij is dat de rijksoverheid vanuit deze verantwoordelijkheid en rol bijdraagt aan het realiseren van een sterke en veerkrachtige natuur in Natura 2000-gebieden, het NNN, de grote wateren en een goed ontwikkelde biodiversiteit.

De Nederlandse biodiversiteit staat bovendien niet op zichzelf. Een tweede beleidshypothese is daarom dat de participatie in internationaal overleg eraan bijdraagt om sectoren aan te sturen om verantwoordelijkheid te nemen in het behoud en versterken van biodiversiteit.

Volgens de beleidstheorie realiseert de rijksoverheid deze outcomes door inzet van in de begroting opgenomen middelen. De belangrijkste hiervan zijn:

- Financiering eigen ambtelijk apparaat. De hierbij ingezette middelen worden uiteraard gebruikt voor de uitvoering van de beleidstaken van het ministerie van LNV zelf, en werken dus door op alle outcomes en impacts. Daarnaast worden hiermee activiteiten gefinancierd op het gebied van onderhoud van wetgeving (Wet natuurbescherming), en de door de wet aan de rijksoverheid toebedeelde activiteiten op gebied van vergunningverlening en handhaving. Deze activiteiten dragen bij aan de realisatie en bescherming van Natura 2000 (output).
- Subsidies. Deze zijn vooral gericht op de uitvoering van natuurbeheer op land. Vanuit de rijksoverheid betreft het de regeling Stimulering Bosaanleg op Landbouwgronden (SBL) en Tijdelijke Regeling Particulier natuurbeheer en subsidiëring van het beheer van de Kroondomeinen.
- Opdrachten. Met opdrachten aan derden worden verschillende activiteiten gefinancierd die uiteindelijk bijdragen aan verschillende outputs en outcomes
- Bijdrage aan medeoverheden. Een belangrijke input zijn hier de bijdragen aan de provincies voor de uitvoering van het natuurbeleid. Het gaat om realisatie en bescherming van Natura 2000-gebieden, bescherming van beschermde soorten, realisatie en beheer van het NNN (mede via subsidies aan beherende organisaties). Deze bijdragen dragen hiermee bij aan diverse outcomes: realisatie Natura 2000 en NNN en bescherming van soorten (en dus ontwikkeling van biodiversiteit). Een tweede input is de bijdrage aan overzeese rijkssdelen voor bescherming van daar aanwezige natuur, en die (als outcome) bijdraagt aan bescherming van natuur in Caraïbisch Nederland.
- Bijdrage aan zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Voorzover bekend betreft dit alleen Staatsbosbeheer (SBB) (ZBO). De bijdrage financiert de activiteiten van SBB t.a.v. bos- en natuurbeheer en (recreatief) gebruik van natuur- en bosgebieden.
- Bijdrage aan internationale organisaties. Dit betreft medefinanciering van de uitvoering van door Nederland ondertekende verdragen op het gebied van bescherming van internationale biodiversiteit en natuur. De hiermee verkregen invloed wordt ingezet voor het realiseren van de outcome 'Internationale biodiversiteit'.

3.1.2 Verwevenheid met economie

Het streven van de rijksoverheid is om economie en ecologie sterker met elkaar te verbinden, vanuit de overtuiging dat een duurzame economische ontwikkeling mede afhankelijk is van een sterke en veerkrachtige natuur.

Natuur en biodiversiteit dragen als leverancier van grondstoffen en ecosysteemdiensten aanzienlijk bij aan een duurzame en sterke economie. Dit besef is nog steeds groeiende. Andersom heeft een niet-duurzame groei van de economie negatieve gevolgen voor natuur en biodiversiteit. De stikstofcrisis van 2019/2020 liet ook zien dat een sterke economie alleen samen kan gaan met een sterke en veerkrachtige natuur. Het belang van bedrijven en andere economische spelers om te investeren in een sterke natuur en duurzaam gebruik te maken van de middelen en diensten die natuur verschaft is een groeiende factor in de uitvoering van het natuurbeleid. Dit geldt voor alle sectoren, waaronder industrie, financiële instellingen en landbouw.

Het beleid van de rijksoverheid moet daarom leiden tot een duurzame vervlechting van economie en ecologie (Figuur 3.1). De outcomes die hiermee verband houden zijn:

- Integratie van natuur met bedrijfsleven en andere duurzaamheidsopgaven;
- Bevorderen van biodiversiteit in het agrarisch gebied.

LNv heeft als systeemverantwoordelijke de opdracht te werken aan natuurherstel zodat de natuur weer kan floreren, daarbij de economische ontwikkeling van Nederland in acht nemend. LNv ondersteunt dat door zowel de natuur als de economische sectoren die van de natuur afhankelijk zijn elkaar versterken.

De beleidshypothese hierbij is dat een sterke natuur een positieve bijdrage levert aan de ontwikkeling van bedrijven die (deels) van natuur en biodiversiteit afhankelijk zijn, en dat deze bedrijven daarom bereid zijn om bij te dragen aan, en te investeren in behoud en verbetering van biodiversiteit en natuur. Het rijksbeleid is erop gericht om deze ontwikkeling uit te dragen en bedrijven te stimuleren.

In dit verband wordt aan de agrarische sector een bijzondere rol toegedicht. Als grootste grondgebruiker van Nederland heeft de landbouw veel potentie om de biodiversiteit in het buitengebied, waar de sector zelf in belangrijke mate van afhankelijk is, in stand te houden en te versterken. Ook kan verduurzaming van de landbouw een positief effect hebben op natuur buiten de agrarische gebieden zelf, o.a. door vermindering van stikstoflast en ontwatering. De sector kan hiermee een belangrijke bijdrage leveren aan realisatie van een sterke en veerkrachtige natuur. Het beleid is er mede op gericht om dit proces met wetgeving, subsidies en voorlichting te bevorderen.

Ook buiten de agrarische sector komt het besef dat een sterke en veerkrachtige natuur en biodiversiteit belangrijk is voor een duurzame economische ontwikkeling steeds meer op. Veel bedrijven zijn afhankelijk van een blijvende beschikbaarheid van natuurlijk kapitaal, en bedrijven voeren in toenemende mate actief beleid om bij te dragen aan een circulaire economie (www.atlasnatuurlijk-kapitaal.nl). Ook financiële instellingen, waaronder veel Nederlandse banken en investeringsmaatschappijen, betrekken biodiversiteit steeds vaker in hun activiteiten (zie bijvoorbeeld www.financeforbiodiversity.org en het Partnership for Biodiversity Accounting Financials (PBAF)). Het overheidsbeleid is erop gericht om de actieve betrokkenheid van het bedrijfsleven aan behoud en versterking van natuur, al is het uit gezond eigenbelang, te bevorderen.

Het spanningsveld tussen natuurbescherming en economische ontwikkelingen kwam in de afgelopen decennia vooral tot uiting in de stikstofproblematiek, die aan het einde van deze periode tot een stikstofcrisis uitgroeide. In 2015 is het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in werking getreden,

dat bedrijven binnen bepaalde grenzen mogelijkheden bood om stikstof emitterende activiteiten te ontwikkelen in samenhang met versterking van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden. Dit PAS mag echter als gevolg van de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 niet meer gebruikt worden voor vergunningverlening.

3.1.3 Maatschappelijke betekenis

Naast de directe economische betekenis van natuur en biodiversiteit, is er ook een bredere maatschappelijke betekenis. Natuur, biodiversiteit en groen dragen sterk bij aan de kwaliteit van leven van burgers. Veel burgers maken gebruik van natuur om te wonen, sporten en recreëren; dit zijn ook ecosysteemdiensten. Er is een groot draagvlak voor natuur getuige de grote aantallen leden van natuurorganisaties en veel mensen dragen actief bij aan beheer van natuurgebieden en biodiversiteit (PBL & WUR, 2020b). Natuur heeft een positief effect op lichamelijke en geestelijke gezondheid van mensen, en op daarmee op het maatschappelijk welzijn. Er is een substantieel maatschappelijk besef van het belang van natuurbehoud, en er is veel draagvlak voor verschillende beleidsmaatregelen voor natuurbescherming en -verbetering (Boer & Langers, 2017). Desondanks wordt natuur niet beschouwd als belangrijk beleidsthema, maar wordt de overheid wel gezien als hoofdverantwoordelijke (Boer & Langers, 2017). Verdergaande maatschappelijke betrokkenheid is daarom speerpunt van het natuur- en biodiversiteitsbeleid.

Het streven van de rijksoverheid is om de maatschappelijke betekenis van natuur beter over het voetlicht te brengen en burgers en maatschappelijke partijen nauwer te betrekken bij de uitvoering van natuurbeleid en -beheer. Er is grote maatschappelijke belangstelling voor natuur, en natuur speelt een belangrijke rol bij het welzijn en de welvaart van mensen en in de activiteiten van veel bedrijven (zie hiervoor het vorige punt). Natuur is een belangrijke factor bij de keuzes van mensen voor wonen, werken, recreëren en sporten.

De beoogde outcome (zie Figuur 3.1) van dit beleid is een grotere betrokkenheid van burgers bij natuur, wat leidt tot een hogere gebruikswaarde, en versterking van de (internationale) biodiversiteit. De beleidshypothese hierbij is dat een hogere maatschappelijke betrokkenheid leidt tot een bredere en duurzamere benutting van de natuur en tot maatschappelijke inspanningen om deze natuur duurzaam in stand te houden.

De rijksoverheid geeft dit beleid gestalte door financiering van voorlichting, educatie en promotie (van o.a. Nationale Parken) en het betrekken van maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van het natuurbeleid en -beheer. Ook de inputs voor het realiseren van beide hoofddoelen dragen deels bij aan het realiseren van deze doelstelling.

3.2 Indicatoren

Om de hypothesen uit de beleidstheorie (pijlen) te toetsen, zijn evaluaties (metingen) nodig van de geïdentificeerde outputs, outcomes en waar mogelijk impacts. Hiervoor worden indicatoren gebruikt die deels afkomstig zijn uit de begroting en deels uit eerder uitgevoerde evaluaties van beleid (zie paragraaf 4.1). Als de indicatoren in de evaluaties niet kwantitatief zijn gemeten, wordt de ontwikkeling van de indicator kwalitatief beschreven.

Voor de aanvang van deze beleidsperiode 2015-2019 is er voor de begroting geen samenhangend monitoringsschema opgesteld om de effecten van het beleid gekoppeld aan het natuurbeleid te meten. In de begrotingen zijn de volgende twee beleidsindicatoren opgenomen:

- Indicator: percentage niet bedreigde soorten
- Kengetal: aantal leden natuurorganisaties

In de voor deze doorlichting bestudeerde evaluaties zijn vaak indicatoren gebruikt waarmee de ontwikkeling van de omvang en kwaliteit van natuur en biodiversiteit kan worden beoordeeld.

In de balans van de leefomgeving zijn bijvoorbeeld de volgende indicatoren gebruikt:

- Natuurnetwerk Nederland: verweving, inrichting en uitbreiding areaal (in ha);
- Milieucondities natuur, stikstofdepositie, zuurgraad, grondwaterstand en ruimtelijke conditie (uitgedrukt in % areaal in vijf klassen tussen slecht en goed);
- Rode Lijstsoorten (% van de beschouwde soorten op de Rode Lijst);
- Staat van instandhouding EU-soorten en habitattypen: voor status en trend (uitgedrukt in % van totaal aantal habitattypen en habitatrichtlijnsoorten in klassen);
- Ecosysteemkwaliteit land en water, uitgesplitst in bos, overige natuur en agrarisch gebied (index t.o.v. 1990).

Deze indicatoren geven een beeld van het behaalde resultaat op het niveau van outcomes en impacts, maar een relatie met doeltreffendheid van het beleid van LNV is daardoor niet gemakkelijk te leggen. De evaluatie zelf doet daar ook niet of nauwelijks uitspraken over.

In evaluaties die op deelonderwerpen zijn gericht wordt veelal een groot aantal indicatoren gebruikt, die gedetailleerd inzicht geven in status, trends en mate van doelbereik. Deze indicatoren zijn echter moeilijk te verbinden aan de beleidstheorie en soms kwalitatief van aard. Verschillende evaluaties doen alleen kwalitatieve uitspraken en/of gebruiken geen vooraf vastgestelde indicatoren.

4 Analyse

De meeste beschikbare evaluaties geven een neutraal of positief oordeel over de doeltreffendheid van het beleid en zeggen weinig over doelmatigheid. Aanvullend literatuuronderzoek biedt weinig aanknopingspunten voor het invullen van witte vlekken. De informatie is aangevuld met behulp van interviews en rondetafelgesprekken.

4.1 Eerder uitgevoerde evaluaties

4.1.1 Conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid

Inleiding

De meeste evaluaties die uitspraken doen over doeltreffendheid van het natuur- en biodiversiteitsbeleid, geven een neutraal of positief oordeel (zie Tabel 4.1). In veel evaluaties wordt geconcludeerd dat doelen voor natuur en biodiversiteit ondanks beleidsinspanningen nog (lang) niet gehaald worden. Het aantal evaluaties dat ingaat op de doelmatigheid van het beleid is beperkt.

Tabel 4.1 geeft voor elke evaluatie weer welke conclusies deze evaluatie trekt over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De tabel maakt gebruik van een vijf punts schaal waarin een één staat voor absoluut niet doeltreffend/doelmatig, een drie voor een neutraal oordeel over doeltreffendheid/doelmatigheid en een vijf voor zeer doeltreffend/doelmatig. De letter 'N' wordt gebruikt als hierover in de evaluatie geen uitspraken zijn gedaan. De onderzoekers hebben zelf de conclusies van de evaluaties gecategoriseerd op basis van de vijf punts schaal. De categorisering is gebaseerd op een analyse van de evaluaties.

Verskillende evaluaties trekken conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van meerdere afzonderlijke onderdelen van het natuurbeleid. Voorbeelden van dergelijke evaluaties zijn de 'Balans van de leefomgeving' en de 'Lerende evaluatie van het natuurpact'. Voor dergelijke evaluaties geeft Tabel 4.1 de algemene conclusie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid weer. De onderzoekers onderkennen dat niet uit elke evaluatie een duidelijke algemene conclusie afgeleid kan worden. De conclusies van dergelijke evaluaties kunnen doorgaans op meerdere manieren gecategoriseerd worden op basis van de vijf punts schaal.

We hebben de evaluaties onderverdeeld op basis van de drie impacts van het natuur- en biodiversiteitsbeleid (zie hoofdstuk 3). Tabel 4.1 geeft de conclusies van de evaluaties ook visueel weer. Onderstaande legenda geeft een overzicht van de gebruikte kleuren en hun betekenis.

Kleur	Betekenis
	Zeer doeltreffend / doelmatig
	Doeltreffend / doelmatig
	Neutraal
	Niet doeltreffend / doelmatig
	Absoluut niet doeltreffend / doelmatig

Doeltreffendheid

21 van de 29 evaluaties trekken een conclusie over de doeltreffendheid van het beleid (zie Figuur 4.1 en Tabel 4.1). Van deze 21 evaluaties geven 11 een (zeer) positief oordeel over de doeltreffendheid, zeven een neutraal oordeel en drie een negatief oordeel. De evaluaties geven dus het vaakst een positief oordeel over de doeltreffendheid.

Bijna de helft van de evaluaties toetst beleid dat betrekking heeft op Behoud en versterking van (inter)nationale biodiversiteit (zie Figuur 4.2 en Tabel 4.1). Daarnaast onderzoeken zes evaluaties beleid dat deels betrekking heeft op dit thema. De andere evaluaties beoordelen beleid dat verbonden is met Duurzame vervlechting van economie en ecologie (zes evaluaties) of Gebruikswaarde natuur: duurzaam gebruik van (inter)nationale biodiversiteit (drie evaluaties).

De evaluaties beoordelen het beleid dat betrekking heeft op Gebruikswaarde natuur: duurzaam gebruik van (inter)nationale biodiversiteit, het meest positief op doeltreffendheid (zie Figuur 4.2 en Tabel 4.1). Tweederde van de evaluaties over dit beleid trekt hierover een positieve conclusie. Wel dient in ogenschouw te worden genomen dat het hierbij gaat om slechts drie evaluaties. Het beleid dat verbonden is met zowel Duurzame vervlechting van economie en ecologie als Behoud en versterking van (inter)nationale biodiversiteit wordt het minst positief beoordeeld. Van de zes beschikbare evaluaties geven twee evaluaties een positief oordeel over de doeltreffendheid en twee een negatief oordeel. De resterende evaluaties trekken geen conclusies.

Tabel 4.1 De meeste evaluaties geven geen oordeel over de doelmatigheid van het beleid

Evaluatie	Doeltreffend	Doelmatig
Duurzame vervlechting economie en ecologie		
Evaluatie meetnet gewasbeschermingsmiddelen land- en tuinbouw (Deltares, 2018)	4	N
Evaluatie Meststoffenwet 2016: Syntheserapport (PBL, 2017)	3	N
Evaluatie programma 'Groene groei' (RvO, 2020)	3	4
Ex-ante-evaluatie ANLb-2016 voor lerend beheer (WUR, 2016a)	3	N
Natuurlijk kapitaal: Naar waarde geschat (PBL, 2016b)	N	N
Vooruitkijkende evaluatie 'Programma natuurlijk ondernemen' (NewForesight, 2018)	N	N
Behoud en versterking (inter)nationale biodiversiteit		
Balans van de leefomgeving 2016 (PBL, 2016a)	3	N
Balans van de leefomgeving 2018 (PBL, 2018)	3	N
Balans van de leefomgeving 2020 (PBL, 2020a)	3	N
Eindrapportage groot project 'Ecologische hoofdstructuur' (LNV en IenW, 2018)	4	N
Evaluatie beheer natuursubsidies Kroondomein (Auditdienst Rijk, 2018)	N	N
Evaluatie 'Besluit in beslag genomen voorwerpen' (Bureau Beke, 2018)	N	2
Evaluatie 'Programma naar een rijke Waddenzee' 2015-2018 (Andersson Elffers Felix, 2018)	5	N
Evaluatie Staatsbosbeheer (Ecorys, 2018)	4	4
Evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid 2019 (DG Milieu, 2019)	N	N
Evaluation of the Dutch 'Eel management plan' 2018 (WUR, 2018)	4	N
Evaluation of the Dutch implementation of the nitrates directive, the water framework directive and the national emission ceilings directive (Van Grinsven et al., 2016)	4	4
NatuurBalans Noordzee (WUR, 2019b)	4	N
Natura 2000: Adviesrapport actualisatie doelensysteem (LNV et al., 2019)	N	N
Staat van de natuur van Caribisch Nederland 2017 (WUR, 2017)	2	N
Combinatie van 'Duurzame vervlechting economie en ecologie' en 'Behoud en versterking (inter)nationale biodiversiteit'		
Beleidsvaluatie van het PAS (Berenschot, 2020)	2	N
Convention on Biological Diversity: Sixth National Report (WUR, 2019a)	4	N
Lerende evaluatie van het natuurpact 2017 (PBL et al., 2017) ^a	N	N
Lerende evaluatie van het natuurpact 2020 (PBL et al., 2020)	3	N
Nederlands natuurbeleid in internationale context (PBL & WUR, 2020a)	2	N
Tussenevaluatie PAS (Taww, 2018)	N	N
Gebruikswaarde natuur: duurzaam gebruik van (inter)nationale biodiversiteit		
Beleidsvaluatie Natuurschoonwet 1928 (Ecorys, 2014)	4	5
Evaluatie fiscale vrijstellingen bos en natuur (WUR, 2016b)	4	N/4 ^b
Evaluatie subsidie voor communicatie en educatie aan IVN (Berenschot, 2018)	3	2

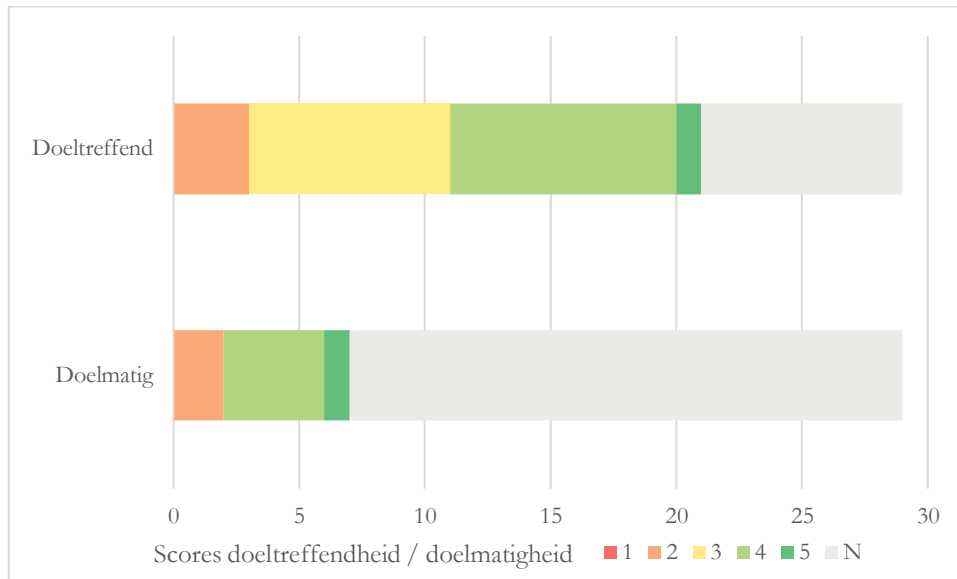
Bron: SEO & Arcadis

Noot: Voor de leesbaarheid zijn de titels van sommige evaluaties ingekort.

a De 'Lerende evaluatie van het natuurpact 2017' beschrijft de beleidsontwikkeling tot dat moment en gaat in op de potentiële doeltreffendheid van het provinciaal beleid (ex-ante).

b Deze evaluatie trekt alleen een conclusie over de doelmatigheid van de uitvoering van het beleid. Het feit dat de conclusie van deze evaluatie op slechts één aspect van de doelmatigheid betrekking heeft komt tot uitdrukking in een dubbele score.

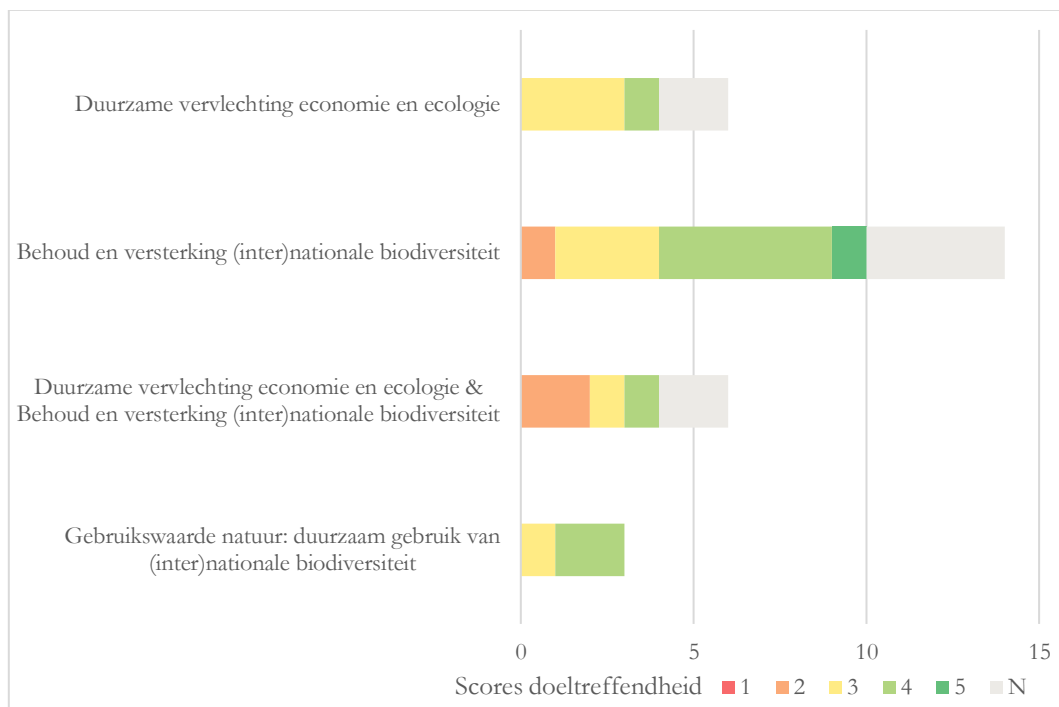
Figuur 4.1 De meeste evaluaties geven een neutraal of positief oordeel over de doeltreffendheid



Bron: SEO & Arcadis

Noot: In deze figuur wordt bij beleidsevaluaties met een dubbele score voor doeltreffendheid of doelmatigheid alleen de hoogste score in aanmerking genomen.

Figuur 4.2 De meeste evaluaties gaan over beleid dat verbonden is met de impact 'Behoud en versterking (inter)nationale biodiversiteit'



Bron: SEO & Arcadis

Doelmatigheid

Slechts zeven van de 29 evaluaties geven een oordeel over de doelmatigheid van het beleid (zie Figuur 4.1 en Tabel 4.1). Het is daarom niet mogelijk om op basis van deze evaluaties conclusies te trekken over de doelmatigheid van het natuur- en biodiversiteitsbeleid. Uit Koopmans et al.

(2018) blijkt dat de meeste beleidsdoorlichtingen geen conclusie trekken over de doelmatigheid van het beleid.

4.1.2 De 'hardheid' van conclusies in evaluaties

Inleiding

Het is van belang dat de bewijskracht van beleidsevaluaties zo groot mogelijk is en dat duidelijk is hoe goed de conclusies (wetenschappelijk) zijn onderbouwd. De effectladder is een instrument om dit vast te stellen. De effectladder onderscheidt vijf verschillende niveaus van bewijskracht. Bovendien maakt de effectladder zichtbaar welke soorten onderzoek tot welk niveau leiden. Tot slot doet de effectladder suggesties voor bewoordingen in conclusies die de hardheid van het bewijs goed weerspiegelen (zie Tabel 4.2).⁶

Tabel 4.2 De SEO-effectladder stelt de bewijskracht van beleidsevaluaties vast

Niveau	Naam	Soorten onderzoek	Aanduiding in conclusies
5	Causaal	Experimenten (gouden standaard) Natuurlijke experimenten i.c.m. econometrie ^a	Bewezen (in)effectief
4	Plausibel causaal	Combinatie van descriptief, veelbelovend en indicatief.	Zeer waarschijnlijk (in)effectief
3	Indicatief	Meta-analyses ^b , andere econometrische analyses ^c , aantonen doelrealisatie, trends of gedragsverandering.	Waarschijnlijk (in)effectief
2	Veelbelovend	Expert judgement, beleidstheorie, theoretische modellen, theoretische analyses, uitspraken over effectiviteit in enquêtes en interviews.	Verwacht (in)effectief
1	Descriptief	Beschrijving van het doel, de doelgroep, de voorwaarden en de interventiemethode.	Mogelijk (in)effectief

a Regression discontinuity, difference-in-difference, instrumentele variabelen en propensity score matching om een causaal verband in kaart te brengen tussen beleid en uitkomsten. Zie voor meer informatie het rapport "Durf te meten" van de Commissie Theeuwes (2012).

b Meta-analyse heeft als voordeel dat het op een groot aantal studies is gebaseerd. Een beperking is dat deze studies doorgaans betrekking hebben op andere landen en/of situaties.

c Bijvoorbeeld tijdreeksanalyse zonder paneldata of cross-sectie analyse.

Noot: Score 4 of 5 is te beschouwen als wetenschappelijk onderbouwd

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Beoordeling evaluaties

Tabel 4.3 geeft voor elke evaluatie de score op de effectladder weer. De onderzoekers hebben de evaluaties zelf gescoord. De score is gebaseerd op een analyse van de methodologie van de evaluaties. Sommige evaluaties krijgen twee scores. In dat geval bestaat een evaluatie uit meerdere delen, waarbij de verschillende delen anders scoren op de effectladder. Diverse evaluaties krijgen geen score. Het betreft evaluaties die het gevoerde beleid in kaart brengen, maar niet aangeven hoe doeltreffend of doelmatig het beleid is. Daarom is het niet mogelijk deze evaluaties een score op de effectladder te geven.

⁶ De effectladder is overgenomen uit het SEO-rapport 'Beleidsdoorlichtingen belicht' (Koopmans et al., 2018). Deze effectladder is ook gebruikt in de door SEO uitgevoerde beleidsdoorlichting van het agrobeleid (Van Benthem et al., 2019).

Tabel 4.3 De meeste evaluaties bevatten geen wetenschappelijk onderbouwde conclusies over doeltreffendheid van het beleid*

Evaluatie	Doeltreffend	Doelmatig	Effectladder
Duurzame vervlechting economie en ecologie			
Evaluatie meetnet gewasbeschermingsmiddelen land- en tuinbouw (Deltares, 2018)	4	N	3
Evaluatie Meststoffenwet 2016: Syntheserapport (PBL, 2017)	3	N	4
Evaluatie programma 'Groene groei' (RvO, 2020)	3	4	2
Ex-ante-evaluatie ANLb-2016 voor lerend beheer (WUR, 2016)	3	N	3
Natuurlijk kapitaal: Naar waarde geschat (PBL, 2016b)	N	N	n.v.t.
Vooruitkijkende evaluatie 'Programma natuurlijk ondernemen' (NewForesight, 2018)	N	N	n.v.t.
Behoud en versterking (inter)nationale biodiversiteit			
Balans van de leefomgeving 2016 (PBL, 2016a)	3	N	3
Balans van de leefomgeving 2018 (PBL, 2018)	3	N	3
Balans van de leefomgeving 2020 (PBL, 2020a)	3	N	3
Eindrapportage groot project 'Ecologische hoofdstructuur' (LNV en IenW, 2018)	4	N	3
Evaluatie beheer natuursubsidies Kroondomein (Auditdienst Rijk, 2018)	N	N	n.v.t.
Evaluatie 'Besluit in beslag genomen voorwerpen' (Bureau Beke, 2018)	N	2	2
Evaluatie 'Programma naar een rijke Waddenzee' 2015-2018 (Andersson Elffers Felix, 2018)	5	N	2/3
Evaluatie Staatsbosbeheer (Ecorys, 2018)	4	4	3
Evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid 2019 (DG Milieu, 2019)	N	N	n.v.t.
Evaluation of the Dutch 'Eel management plan' 2018 (WUR, 2018)	4	N	3
Evaluation of the Dutch implementation of the nitrates directive, the water framework directive and the national emission ceilings directive (Van Grinsven et al., 2016)	4	4	4
NatuurBalans Noordzee (WUR, 2019b)	4	N	3
Natura 2000: Adviesrapport actualisatie doelensysteem (LNV et al., 2019)	N	N	n.v.t.
Staat van de natuur van Caribisch Nederland 2017 (WUR, 2017)	2	N	3
Combinatie van 'Duurzame vervlechting economie en ecologie' en 'Behoud en versterking (inter)nationale biodiversiteit'			
Beleidsvaluatie van het PAS (Berenschot, 2020)	2	N	2/4
Convention on Biological Diversity: Sixth National Report (WUR, 2019a)	4	N	3
Lerende evaluatie van het natuurpact 2017 (PBL et al., 2017)	N	N	n.v.t.
Lerende evaluatie van het natuurpact 2020 (PBL et al., 2020)	3	N	2/4
Nederlands natuurbeleid in internationale context (PBL & WUR, 2020a)	2	N	3
Tussenevaluatie PAS (Tauw, 2018)	N	N	n.v.t.
Gebruikswaarde natuur: duurzaam gebruik van (inter)nationale biodiversiteit			
Beleidsvaluatie Natuurschoonwet 1928 (Ecorys, 2014)	4	5	3
Evaluatie fiscale vrijstellingen bos en natuur (WUR, 2016)	4	N/4	2
Evaluatie subsidie voor communicatie en educatie aan IVN (Berenschot, 2018)	3	2	2

* Dit betreft evaluaties met scores 1, 2 of 3 op de effectladder (zie de laatste kolom van deze tabel)

Noot: Voor de leesbaarheid zijn de titels van sommige evaluaties ingekort.

Bron: SEO & Arcadis

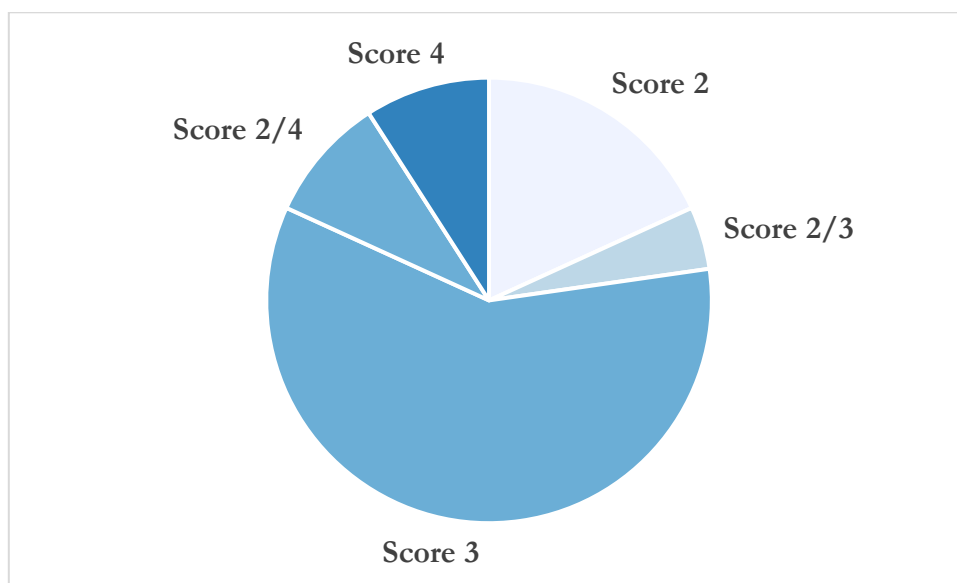
De meest behaalde score op de effectladder is drie ("waarschijnlijk effectief"). 13 van de 29 evaluaties behalen deze score (zie Figuur 4.3 en Tabel 4.3). Daarnaast krijgt een evaluatie deze score gedeeltelijk. De meeste van deze evaluaties analyseren trends van indicatoren die gerelateerd zijn

aan de doelen van het onderzochte beleid. Deze evaluaties tonen geen causaal effect van het beleid op de ontwikkeling van de indicatoren aan.

Vier evaluaties behalen (gedeeltelijk) score vier op de effectladder (“Zeer waarschijnlijk effectief”). De desbetreffende evaluaties combineren een beleidstheorie met een analyse van doelbereik of voeren een beperkt natuurlijk experiment uit.

Vier studies krijgen score twee op de effectladder (“Verwacht effectief”). De meeste van deze studies bepalen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid met interviews. Het nadeel van deze aanpak is dat geïnterviewden mogelijk sociaal wenselijke antwoorden geven. Daarnaast is het moeilijk om op basis van interviews in te schatten wat er gebeurd zou zijn als het beleid niet zou zijn gevoerd.

Figuur 4.3 De meeste evaluaties behalen score drie op de effectladder



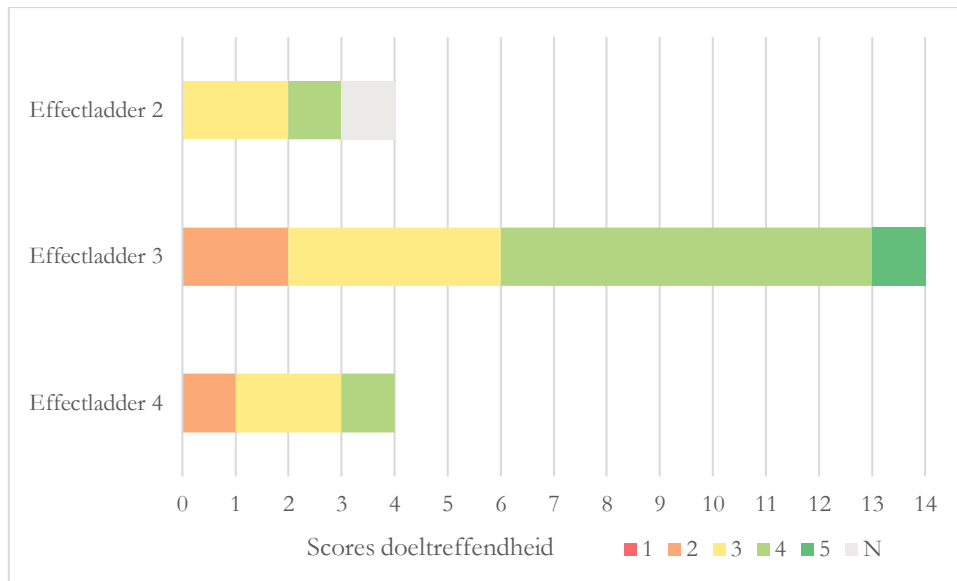
Noot: Score 4 of 5 is te beschouwen als “wetenschappelijk onderbouwd”
Bron: SEO & Arcadis

Concluderend, de meeste evaluaties slagen er niet in de vierde of vijfde trede van de effectladder te bereiken (zie Figuur 4.3 en Tabel 4.3). Om die reden biedt het merendeel van de evaluaties geen stevig onderbouwd inzicht in het causaal effect van het beleid op de desbetreffende beleidsdoelen. Verbetering van de bewijskracht van de evaluaties is mogelijk door het uitvoeren van experimenten, het toepassen van geschikte econometrische methoden of het combineren van een theoretische analyse (bijvoorbeeld een beleidstheorie) met een empirisch onderzoek (bijvoorbeeld het analyseren van trends).

Verband score effectladder en oordeel doeltreffendheid

Leidt de score op de effectladder ook tot een andere conclusie als het gaat om doeltreffendheid? Een evaluatie met een hoge score op de effectladder geeft een betrouwbaarder beeld van de doeltreffendheid van beleid dan een evaluatie met een lage score. Uit Figuur 4.4 blijkt echter dat er geen evidente correlatie is tussen de score op de effectladder en het oordeel over de doeltreffendheid van het beleid.

Figuur 4.4 Er is geen evidente correlatie tussen de score op de effectladder en het oordeel over de doeltreffendheid van het beleid



Bron: SEO & Arcadis

Noot: In deze figuur wordt bij beleidsevaluaties met een dubbele score op de effectladder alleen de hoogste score in aanmerking genomen.

Complicerend bij dit alles is dat op basis van de meeste van de onderzochte evaluaties geen duidelijk onderscheid kon worden gemaakt tussen de bijdragen van verschillende overheden aan het beleid. Het is daarom moeilijk om, binnen de toch al beperkt onderbouwde conclusies, de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid van LNV te bepalen.

Dit is geen ongewoon beeld bij beleidsdoorlichtingen. Uitspraken in beleidsdoorlichtingen over doeltreffendheid van het gevoerde beleid zijn in veel gevallen niet stevig onderbouwd. De meeste beleidsdoorlichtingen doen geen duidelijke uitspraken over de doelmatigheid. De belangrijkste oorzaak is dat beleidsdoorlichtingen meestal niet gebaseerd zijn op goede onderliggende evaluaties van beleidsmaatregelen (Koopmans et al., 2018).

4.2 Witte vlekken analyse

Deze paragraaf is gericht op informatie die ontbreekt in de evaluaties in paragraaf 4.1. Het doel is om het aantal 'witte vlekken' zo klein mogelijk te maken. Daarom worden de beschikbare evaluaties aangevuld door middel van een literatuurstudie, interviews en rondetafelgesprekken. In deze paragraaf wordt de literatuurstudie kort beschreven

Aanvullend literatuuronderzoek

In het aanvullend literatuuronderzoek is gebruik gemaakt van wetenschappelijke publicaties, gezocht op Google Scholar. Daaruit is een selectie gemaakt van de meest relevante publicaties. Aanvullend zijn Europese Unie fitness checks van de Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000) gebruikt.

Vanuit de beleidstheorie (zie hoofdstuk 3) is het doel van het literatuuronderzoek om uitspraken te kunnen doen over het effect van 'outputs' op 'outcomes' en 'impacts'. Niet voor alle outputs is

relevante literatuur beschikbaar. De hardheid van de extra verzamelde literatuur wordt, net als bij de andere onderzoeken, gescoord met behulp van de effectladder.

Bij het literatuuronderzoek is informatie gevonden over vijf onderwerpen. Hieronder is per onderwerp aangegeven welke literatuur gevonden is.

- Agrarisch natuurbeheer: Kleijn et al. (2001); Strijker et al. (2000); Van Diggelen et al. (2005).
- Terugdringen illegale handel: Bennett (2011); Scheffers et al. (2019); Eaton et al. (2015).
- Deelname internationale biodiversiteit gremia: Tittensor et al. (2014); Maxwell et al. (2015); Butchart et al. (2016); Quesada (2015); IPBES (2019).
- Nationale parken en Natura 2000: Maiorano et al. (2007); Hopkinson (2000); D'Amen et al. (2012); Gason et al. (2008); European Union (2016).
- Stimuleren vermaatschappelijking natuur en biodiversiteit: Brooks et al. (2013); Sterling et al. (2017); Young et al. (2013).

Nadere bestudering van deze literatuur geeft weinig aanknopingspunten voor het invullen van witte vlekken. Veel van de bronnen gaan niet expliciet over de effecten van overheidsbeleid. Daar waar beleid wel aan de orde komt zijn er weinig of geen raakvlakken met de beleidstheorie voor de Nederlandse situatie. Extrapolatie van de informatie in deze bronnen naar de eventuele doeltreffendheid of doelmatigheid van het natuurbeleid van LNV.

Wel geven een aantal bronnen informatie die verbetering van toekomstig beleid kan ondersteunen:

- Voor de bestrijding van handel in kwetsbare soorten zouden handhavingsinstanties in ontwikkelde landen meer technische ondersteuning kunnen geven aan minder ontwikkelde landen (die vaak de bron zijn van de verhandelde soorten) en de vraag in hun eigen land tegengaan (Bennett, 2011);
- 'Wildlife trade policies' zijn sterker als deze gekoppeld zijn aan transnationale verdragen. Dit kan ook economische prikkels bieden voor bescherming in plaats van uitbuiting binnen lokale gemeenschappen (Scheffers et al., 2019);
- De implementatie van beleid en activiteiten voor natuurbescherming en duurzaam management is vooruitgegaan, resulterend in een meer positief scenario, dan wanneer er geen interventies waren geweest. Maar vooruitgang in beleid is niet voldoende om de achteruitgang van biodiversiteit te stoppen. Zonder 'transformative change' zullen de negatieve trends in natuur en ecosysteemfuncties achteruitgaan tot 2050 en verder. Grotere internationale samenwerking kan het globale milieu beschermen. Herziening en vernieuwing van internationaal afgesproken doelen is hierin essentieel (IPBES, 2019);
- Betrokkenheid van lokale overheden leidt tot grotere bereidheid van stakeholders (lokale groepen, burgers) om te participeren in natuur- en biodiversiteitsprojecten. Stakeholders tonen grotere bereidheid om mee te werken en te accepteren wat er wordt besloten wanneer duidelijk wordt wat er gebeurt en dat hun inbreng ook wordt meegenomen (Sterling et al., 2017);
- Initiatieven worden beter gedragen wanneer ze lokaal zijn opgericht. 'Top-down' initiatieven, bijvoorbeeld vanuit implementatie van EU-wetgeving, worden vaak gezien als een opgelegde verplichting en dragen niet bij aan intrinsieke motivatie om te participeren in natuur- en biodiversiteitsprojecten (Young et al., 2013).

4.3 Interviews en rondetafelgesprekken

Aanvullend op de evaluaties en de literatuur zijn interviews gehouden en rondetafelgesprekken gevoerd met experts over verschillende onderwerpen.

Interviews

De interviews waren deels gericht op het vullen van ‘witte vlekken’ die in de voorgaande fasen naar voren zijn gekomen, en deels op het verkrijgen van meer algemene inzichten. De onderwerpen en betrokken experts zijn genoemd in onderstaande tabel. Er is een vaste vragenlijst opgesteld die per interview is toespitst op het onderwerp en waar nodig aangevuld. De opzet van de interviews is in Bijlage B weergegeven.

Tabel 4.4 Interview onderwerpen en betrokken experts

Onderwerp	Geïnterviewde	Organisatie
Agrarisch Natuurbeheer	Alex Datema	Boerennatuur
Internationale Natuur en Biodiversiteit	Esther Turnhout	Wageningen University & Research, hoogleraar
Betrokkenheid en vermaatschappelijking natuur	Louise Vet	Deltaplan Biodiversiteitsherstel, voorzitter
Natura2000, NNN en Grote Wateren	Teo Wams	Natuurmonumenten, directeur Natuurbeheer
Economie en Natuurlijk Kapitaal	Koos Biesmeijer,	Leiden Universiteit, hoogleraar
Samenhang indicatoren	Arjen van Hinsberg, Hendrien Bredenoord Mark van Oorschot	Planbureau voor de Leefomgeving

Bron: Arcadis

Rondetafelgesprekken

Naast de interviews zijn rondetafelgesprekken gevoerd over twee delen van de beleidstheorie:

1. Behoud en versterking (inter)nationale biodiversiteit
2. Duurzaam gebruik van (inter)nationale natuur en vermaatschappelijking natuur.

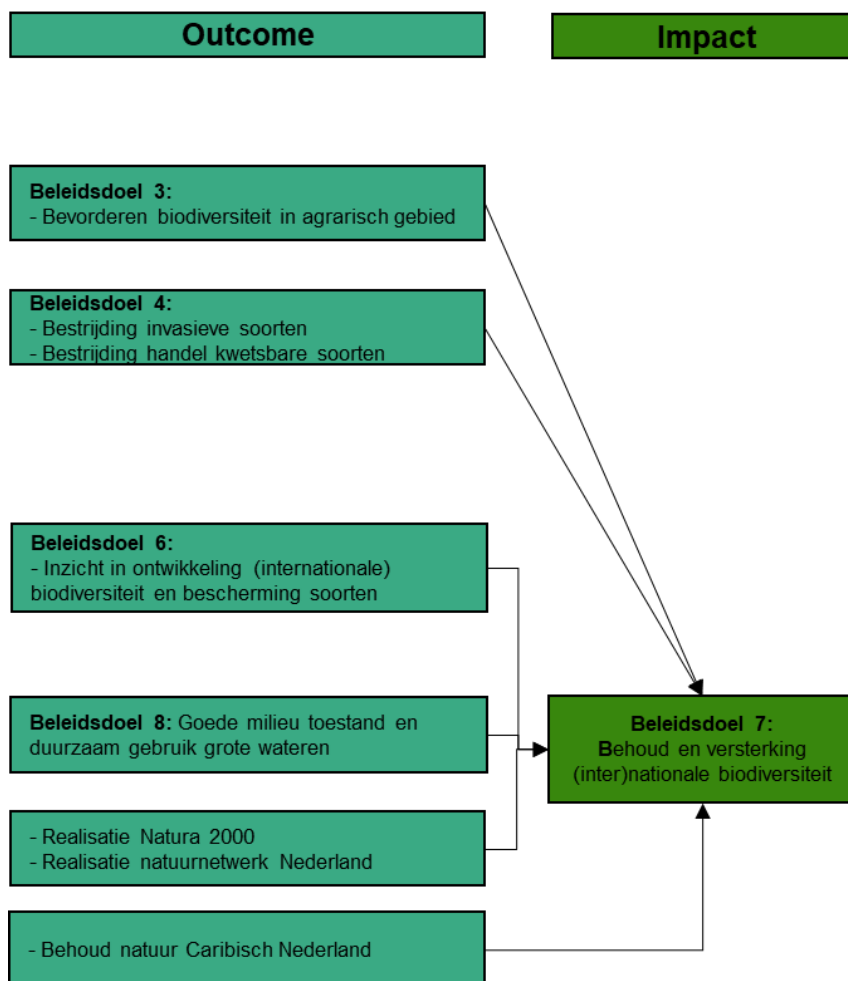
De deelnemers aan de rondetafelgesprekken staan in Bijlage C.

In de rondetafelgesprekken zijn meerdere personen met elkaars mening geconfronteerd. Zij werden langs een aantal thema's geleid, waarbij ze hebben aangegeven wat hun positie is. Het was hierbij niet noodzakelijk dat zij tot een consensus kwamen: het is juist informatief om te zien over welke thema's overeenstemming bestaat en welke thema's tot uitvoerige discussies leiden. Het voordeel van een groepsbijeenkomst is dat de opgeleverde informatie rijker is dan bij individuele interviews en dat er meerdere meningen in beeld komen. De informatie uit deze rondetafelgesprekken is meegenomen in de synthese.

5 Synthese

De eerdere achteruitgang van de biodiversiteit in natuurgebieden is gemiddeld tot stilstand gekomen, maar daarbuiten ontwikkelen natuur en biodiversiteit zich ongunstig. Over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het LNV-beleid voor natuur en biodiversiteit is weinig bekend. Het beleid van de provincies en van het Rijk lijkt wel gunstige invloed te hebben, maar dat is niet genoeg om deze trend te keren, mede omdat een groot aantal factoren buiten het natuurbeleid een negatieve invloed hebben.

5.1 Sterke en veerkrachtige natuur



5.1.1 Bevorderen biodiversiteit in agrarisch gebied

De afname van biodiversiteit in het agrarisch gebied is nog niet tot staan gebracht. Ook in de afgelopen beleidsperiode is het aantal soorten, en daarbinnen het aantal individuen, verder teruggelopen. In het agrarisch gebied nemen de populaties van boerenlandvogels nog steeds af door te

intensief landgebruik, ondanks 45 jaar agrarisch natuurbeheer dat is gestimuleerd met allerlei subsidieregelingen (Nederlands natuurbeleid in internationale context, PBL 2020).

Het ministerie van LNV is verantwoordelijk voor het bevorderen van behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit in het agrarisch gebied. Dit beleid wordt (sinds 2007) primair uitgevoerd door de provincies. BIJ12 werkt als uitvoeringsorganisatie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en ondersteunt de provincies bij de uitvoering van hun gemeenschappelijke taken, onder andere op het gebied van vitaal platteland. Via RVO worden subsidies verstrekt aan collectieven van agrariërs die op hun gronden (buiten het NNN) bij willen dragen aan ontwikkeling en beleid van biodiversiteit (Agrarisch Natuur- en landschapsbeheer, ANLb). Dit stelsel is in 2016 ingevoerd, als opvolger van de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer, die subsidies verstrekke aan individuele agrariërs. Volgens de beleidstheorie krijgt RVO een bijdrage van het ministerie van LNV voor uitvoering van beleid voor biodiversiteit in het agrarisch gebied (zie Figuur 3.1).

De in dit onderzoek geraadpleegde evaluaties (Tabel 5.1) en gevoerde gesprekken betreffen allen het door provincies gevoerde beleid ten aanzien van agrarische biodiversiteit en de collectieven. Uit de evaluaties en gesprekken blijkt dat de achteruitgang van biodiversiteit weliswaar nog aanhoudt, maar ook dat het huidige subsidiestelsel ANLb zowel doeltreffender als doelmatiger kan zijn. Doeltreffender omdat middelen ingezet kunnen worden in de meest kansrijke gebieden binnen het werkgebied van een collectief, en doelmatiger omdat daarmee per ingezette euro een hoger doelbereik (in termen van soortenrijkdom en dichtheid van soorten) kan worden bereikt.

In de evaluaties worden geen uitspraken gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bijdrage van LNV aan RVO voor de realisatie van beleid voor agrarische biodiversiteit. Daarom kunnen geen uitspraken worden gedaan over doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid van het ministerie van LNV op dit onderdeel.

Tabel 5.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid voor bevorderen biodiversiteit in agrarisch gebied

Evaluatie	Doeltreffend	Doelmatig	Effectladder
Gerichte evaluaties			
Evaluation of the Dutch implementation of the nitrates directive, the water framework directive and the national emission ceilings directive (Van Grinsven et al., 2016)	4	4	4
Brede evaluaties			
Balans van de leefomgeving 2016 (PBL, 2016a)	3	N	3
Balans van de leefomgeving 2018 (PBL, 2018)	3	N	3
Balans van de leefomgeving 2020 (PBL, 2020a)	3	N	3
Lerende evaluatie van het natuurpact 2017 (PBL et al., 2017)	N	N	n.v.t.
Lerende evaluatie van het natuurpact 2020 (PBL et al., 2020)	4	N	2/4
Nederlands natuurbeleid in internationale context (PBL & WUR, 2020a)	2	N	3
Convention on Biological Diversity: Sixth National Report (WUR, 2019a)	4	N	3

Bron: SEO & Arcadis

Noot: Voor brede evaluaties geeft Tabel 5.1 de algemene conclusie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid weer (zie ook paragraaf 4.1.1)

5.1.2 Bestrijding invasieve soorten en handel kwetsbare soorten

Dit beleidsdoel is tweeledig. Het betreft de bestrijding van invasieve soorten en de bestrijding van de handel in kwetsbare soorten. Voor dit beleidsdoel zijn twee beleidsevaluaties beschikbaar, die ieder raken aan een van de deelonderwerpen (zie onderstaande tabel).

Tabel 5.2: Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid voor de bestrijding van invasieve soorten en bestrijding van de handel in kwetsbare soorten.

Evaluatie	Doeltreffend	Doelmatig	Effectladder
Evaluatie 'Besluit in beslag genomen voorwerpen' (Bureau Beke, 2018)	N	2	2
Convention on Biological Diversity: Sixth National Report (WUR, 2019a)	4	N	3

Bron: SEO & Arcadis

Bestrijding invasieve soorten

In 2011 heeft de Europese Unie de Europese Biodiversiteitsstrategie aangenomen om de toestand van de biodiversiteit in Europa tegen 2020 te beschermen en te verbeteren. Deze strategie omvat zes doelen, waaronder de bestrijding van invasieve uitheemse soorten. Het doel stelt *"tegen 2020 zullen invasieve uitheemse soorten en hun introductieroutes in kaart worden gebracht en geprioriteerd, zullen prioritaire soorten in de hand worden gehouden of worden uitgeroeid en zullen hun routes worden beheerd om de introductie en vestiging van nieuwe invasieve uitheemse soorten te voorkomen."* (WUR, 2019a). Nederland heeft zich aan deze doelstellingen gecommitteerd en LNV heeft een uitvoerende rol in de implementatie van het Europese exotenbeleid. De provincies zijn verantwoordelijk voor het beheer c.q. de bestrijding van (schadelijke) invasieve soorten.

Ondanks genomen maatregelen bleef het aantal uitheemse en invasieve soorten stijgen in 2015 en 2016. Aquatische soorten in het bijzonder zijn lastig te beheren. Toch is de doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van invasieve soorten in de evaluatie beoordeeld als gedeeltelijk effectief⁷. Dit omdat er beleidsmaatregelen genomen worden om invasieve soorten te beheersen, te bestrijden en introductie te voorkomen. Zo werd in 2015 de EU-exotenverordening van kracht en geldt sinds 2016 een Europees verbod op bezit, handel, kweek, transport en import van een aantal schadelijke exotische planten en dieren. Deze bepalingen zijn verwerkt in de Wet Natuurbescherming. De doelmatigheid van het beleid is niet geëvalueerd en er wordt geen onderscheid gemaakt in de rol van verschillende overheidsinstanties (WUR, 2019a).

Bestrijding handel kwetsbare soorten

LNV is medeverantwoordelijk voor Europese en internationale afspraken over de handel in en het gebruik van planten, dieren en natuurlijke grondstoffen. Het versterken van internationale aandacht voor regulering van handel in bedreigde soorten is daarnaast een van de acht beleidsdoelstellingen van het Nederlands natuurbeleid over de in deze beleidsdoorlichting geëvalueerde periode (zie paragraaf 3.1). LNV heeft zowel een stimulerende en faciliterende als uitvoerende rol op dit dossier.

⁷ 'Gedeeltelijk effectief' betekent hier dat vooruitgang in de richting van het gestelde doel is begonnen, maar dat het volledige gewenste resultaat nog niet is bereikt. Dit kan bijvoorbeeld te wijten zijn aan tijdsverschillen tussen het nemen van de maatregel en het moment waarop de effecten zichtbaar worden. Het kan ook te wijten zijn aan nationale omstandigheden die tot vertragingen of problemen bij de uitvoering van de maatregel leiden.

De stimulerende en faciliterende rol betreft het versterken van internationale aandacht voor regulering van handel in bedreigde soorten en tegengaan van illegale handel. De uitvoerende rol heeft betrekking op de voorbereiding en uitvoering van internationale en in EU-verband gemaakte afspraken over de internationale handel in bedreigde dieren en planten.

Er is in de geëvalueerde periode één evaluatie uitgevoerd die zijdelings raakt aan dit beleidsdoel. Dit is een evaluatie naar het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen over 2012 tot 2016. De evaluatie richt zich op door RVO inbeslaggenomen CITES-soorten en de afhandeling daarvan. Er wordt onderzocht wat er met beschermde dier- en plantensoorten gebeurt nadat instanties deze in beslag hebben genomen (Bureau Beke, 2018). Er wordt niet gekeken naar de effectiviteit van het proces van inbeslagname zelf. Conform de wet- en regelgeving omtrent de inbeslagname van dieren en planten is een draaiboek ontwikkeld waarin de processen en rolverdeling staat uitgeschreven. Er is voor alle soorten voldoende opslagcapaciteit en alle inbeslaggenomen dieren zijn tot op heden opgevangen. Dieren die echter niet kunnen worden herplaatst, kunnen soms jarenlang in opvang blijven, met bijbehorende kosten. De mogelijkheden tot herplaatsing zijn beperkt door wet- en regelgeving en beleid. Voor wat betreft doelmatigheid is geconcludeerd dat met de beschikbare middelen meer opvang gerealiseerd kan worden (Bureau Beke, 2018). In de evaluatie worden geen uitspraken gedaan over de effectiviteit van het proces van inbeslagname zelf of de rol van LNV. Daarnaast levert de plaatsing van reeds in beslaggenomen dieren, planten en producten, hoe noodzakelijk en zinvol dit op zichzelf ook is, weinig bijdragen aan het beleidsdoel om handel in kwetsbare soorten tegen te gaan.

Er zijn geen evaluaties beschikbaar naar het beleid dat gevoerd is om de internationale aandacht te versterken voor regulering van handel in beschermde soorten. Het is daarom lastig om een breder oordeel te geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid op dit onderwerp.

5.1.3 Inzicht in ontwikkeling (internationale) biodiversiteit en bescherming soorten

Deze outcome betreft het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van nationale en internationale biodiversiteit en bescherming van soorten. Dit inzicht is van belang om te komen tot integrale beleidsafwegingen, het kunnen evalueren van beleid en om te kunnen voldoen aan wettelijke rapportageverplichtingen. Zo heeft LNV bijvoorbeeld rapportageverplichtingen aan de Europese Commissie in het kader van de Habitatrichtlijn, de Vogelrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, maar ook bijvoorbeeld in het kader van het VN-biodiversiteitsverdrag.

Er vindt structurele monitoring plaats van indicatoren voor de Nederlandse natuur. Zo publiceert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) tweejaarlijks de Balans van de Leefomgeving waarin ook het rijksbeleid voor natuur wordt geëvalueerd. Ook werken Centraal Bureau voor de Statistiek, het PBL, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR) samen aan de uitgave van het Compendium voor de Leefomgeving, met indicatoren over milieu, natuur en ruimte.

Het ministerie van LNV is een van de financiers van het PBL. Daarnaast worden in de Natuurbalans en het Compendium gegevens gebruikt die voortkomen uit opdrachten van LNV aan instituten en onderzoeksbureaus, zoals de WUR. Er zijn geen gerichte ex post beleidsevaluaties gevonden naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleid en de rol van LNV hierin. Het is daarom lastig hier uitspraken over te doen.

Het PBL constateert wel dat momenteel structurele kennisopbouw en –ontwikkeling ontbreekt om het functioneren van het Noordzee-ecosysteem goed te kunnen begrijpen. Dit na een verzoek van het ministerie van LNV om in beeld te brengen wat nodig is om in PBL-rapportages structureel aandacht te besteden aan de aquatisch natuur en met name de natuurkwaliteit van de Grote Wateren, inclusief Noordzee. Na bezuinigingen in de periode 2000-2010 besteedde het PBL in overleg met het ministerie van LNV beperkt aandacht aan de Noordzee en de Grote Wateren (PBL, 2020b).

5.1.4 Goede milieutoestand en duurzaam gebruik grote wateren

Dit beleidsdoel betreft het bereiken en in stand houden van een goede milieutoestand en duurzaam gebruik van grote wateren. Het rijk heeft hierin een regisserende rol, LNV vanuit het natuurbeleid en IenW vanuit het waterbeleid. Op de LNV begroting staat een post (jaarlijks variërend tussen 5 en 10 miljoen euro) voor het verstrekken van opdrachten (zie Tabel 2.1). Centraal daarin staat de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW), waar Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in opdracht van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) werken aan de plan-uitwerking en realisatie van (33) projecten om natuur en biodiversiteit in de grote wateren te versterken en af te stemmen op andere functies. Dit PAGW komt boven op de investeringen in ecologie en natuur die vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW) en Natura 2000 al langer worden gedaan en het merendeel van de middelen voor PAGW loopt via de IenW begroting (Deltafonds). Het PAGW volgt een adaptieve werkwijze. Eens in de zes jaar wordt het programma geëvalueerd en wordt het pakket projecten eventueel bijgesteld.

In 2015-2017 zijn onderzoeken en verkenningen gedaan waarna het PAGW in 2018 daadwerkelijk is gestart. Er is op dit moment nog geen specifieke evaluatie van het PAGW uitgevoerd, mede omdat de daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen nog moet starten. Naast het PAGW zijn door LNV ook andere opdrachten gegeven die bijdragen aan dit beleidsdoel, waaronder het Programma naar een Rijke Waddenzee. Voor het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid t.a.v. grote wateren kon worden beschikt over de in Tabel 5.3 opgenomen evaluaties.

Tabel 5.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid voor grote wateren

Evaluatie	Doeltreffend	Doelmatig	Effectladder
Gerichte evaluaties			
Evaluatie 'Programma naar een rijke Waddenzee' 2015-2018 (Andersson Elffers Felix, 2018)	5	N	2/3
Evaluation of the Dutch 'Eel management plan' 2018 (WUR, 2018)	4	N	3
NatuurBalans Noordzee (WUR, 2019b)	4	N	3

Bron: SEO & Arcadis

Het bestaand beleid voor de Noordzee (Kaderrichtlijn Mariene Strategie, KRM) resulteert in een aanzienlijke afname van de vervuiling van het mariene milieu, in groei van commerciële visbestanden, in toename van het aantal zeezoogdieren en in afname van het aantal nieuwe niet-inheemse soorten (Natuurbalans Noordzee, 2019).

Voor acht van de elf KRM criteria ('descriptor') voldoet het huidige beleid waarschijnlijk om de doelstellingen en daarmee de Goede Milieutoestand te bereiken. Voor 'Biodiversiteit', 'Zeebodemintegriteit' en 'Zwerfvuil' voldoet het huidige beleid (mogelijk) niet en is aanvullend beleid noodzakelijk (Natuurbalans Noordzee, 2019).

In de periode 2015-2018 heeft het Programma naar een Rijke Waddenzee in belangrijke mate bijgedragen aan het realiseren van veel van de inhoudelijke programmadoelen. De doelen zijn gericht op samenwerking van partijen om de gebiedsagenda Waddenzee 2050 te halen. Voor het grootste deel van de (op basis van geformuleerde strategische doelen en strategieën) te behalen resultaten wordt door het programmabureau aangegeven dat deze zijn gerealiseerd of dat dit naar verwachting zo zal zijn in 2018 (PRW, 2018).

De maatregelen uit het Nederlandse beheerplan aal hebben geleid tot een teruggang in antropogene sterfte van aal tussen 2005-2007 en 2014-2016. Deze reductie was voornamelijk het gevolg van beperkingen van de visserij. Door aanpassingen aan de infrastructuur bij migratieknelpunten is het percentage sterfte bij schieraal nagenoeg gelijk gebleven (tussen 20% in 2005-2007 en 18% in 2014-2016) (WUR, 2018).

De doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van de grote wateren is in de periode 2015-2019 betrekkelijk groot geweest voor de Noordzee en Waddenzee, waar zich ten aanzien van de milieutoestand en duurzaam gebruik gunstige ontwikkelingen hebben voorgedaan. Voor de overige grote wateren (Zuidwestelijke Delta, IJsselmeergebied en Rivierengebied) zijn geen specifieke evaluaties gevonden die inzicht kunnen geven in de hier optredende ontwikkelingen ten aanzien van milieukwaliteit en duurzaam gebruik.

De doeltreffendheid van het LNV-beleid gericht op het PAGW is op dit moment nog niet in te schatten. Het PAGW is in de afgelopen beleidsperiode in opstart geweest, concrete maatregelen zijn nog niet genomen. De beschikbare documenten geven geen inzicht in de doelmatigheid van het door LNV gevoerde beleid ten aanzien van grote wateren.

5.1.5 Realisatie Natura 2000-netwerk en Natuurnetwerk Nederland

Deze outcome gaat over de realisatie en de kwaliteit van beschermde natuurgebieden: het Natura 2000-netwerk en het Natuurnetwerk Nederland (NNN).

Een van de grote beleidsontwikkelingen in de hier geëvalueerde periode is de decentralisatie van het beleid naar de provincies (zie paragraaf 2.1). De afspraken tussen rijk en provincies zijn uitgewerkt in 2013 in het Natuurpact. Het pact voorziet ook in de financiering van het provinciaal natuurbeleid. Er zijn middelen beschikbaar vanuit de provincies zelf, het Rijk, de EU en derden ("de Natuurpactmiddelen"). Het ministerie van LNV en de provincies hebben in dit pact ook afspraken gemaakt over de uitgaven hiervoor.

Het ministerie van LNV is namens het rijk systeemverantwoordelijk voor het natuur- en biodiversiteitsbeleid en verantwoordelijk voor de kaders en ambities. De uitwerking van de beleidskaders en beheersverantwoordelijkheid voor natuur ligt deels bij provincies, via het ministerie van BZK gefaciliteerd met geld uit het Provinciefonds. Daarnaast zijn ministeries als IenW en Defensie ook beheersverantwoordelijk voor een deel van het Natura 2000-areaal. LNV heeft als systeemverantwoordelijke en als schakel tussen de beide beleidsniveaus vooral een regisserende rol. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor alle grote wateren (Noordzee, Waddenzee, IJsselmeer, Zuidwestelijke Delta en de grote rivieren) die veelal ook deel uitmaken van Natura 2000 en het NNN, maar hiervoor is een aparte beleidsdoelstelling geformuleerd (zie paragraaf 5.1.4).

In deze beleidsdoorlichting worden de doeltreffendheid en doelmatigheid van het provinciale beleid niet geëvalueerd. Wel is gekeken naar de realisatie van het NNN en Natura 2000 vanuit de rol van LNV als systeemverantwoordelijke.

In de meeste interviews wordt aangegeven dat LNV in 2015-2019 sterk zoekende was naar de invulling van de nieuwe rol als systeemverantwoordelijke en de wijze van samenwerking met de provincies. Genoemd wordt dat de decentralisatie in combinatie met vrijblijvendheid heeft bijgedragen aan incidentsturing en een minder efficiënte realisatie van natuurbeleid.

Natuurnetwerk Nederland

Meerdere evaluaties beoordelen de voortgang van de realisatie van het NNN over de periode van deze beleidsdoorlichting en één evaluatie beschouwt Staatsbosbeheer en haar rol bij het realiseren van het NNN. De nationale doelstelling voor het NNN is om tussen 2011 en 2027 minimaal 80.000 hectare nieuwe natuur te realiseren in het NNN. Hiervoor was het nog nodig het NNN met ongeveer 40.000 hectare uit te breiden (Nederlands natuurbeleid in internationale context).

De provincies voeren herstelmaatregelen uit om de biodiversiteit in het NNN te verbeteren. Deze hebben een significant positief effect vooral in natte ecosystemen. Bij droge ecosystemen is er minder resultaat, waarschijnlijk omdat het effect van de maatregelen nog te kleinschalig en te verspreid is. In de Lerende evaluatie van het natuurpact wordt over de effectiviteit van het beleid op gebied van het NNN dan ook geconcludeerd dat het lastig wordt om de ontwikkelopgave in 2027 te halen (PBL et al., 2020). Dit wordt beaamd in het interview over dit onderwerp. Ook de Balans van de Leefomgeving noemt dat het gemiddelde tempo vasthouden zonder extra inzet niet waarschijnlijk is. Zelfs met het huidige tempo is het niet waarschijnlijk dat het doel in 2027 volledig zal worden gehaald (PBL, 2020a). Dit ondanks dat bij de eindrapportage van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS, nu NNN) nog werd geconstateerd dat de provincies goed op schema lagen om de ontwikkelopgave volledig te realiseren (LNV en IenW, 2018).

Tussen 2011 en 2019 is weliswaar bijna de helft van het afgesproken doel gerealiseerd, maar de laatste vier jaren is het inrichtingstempo gedaald. Als dit tempo doorzet is de realisatie pas te verwachten in 2030. Bovendien is de verwerving en functiewijziging van de laatste benodigde gronden naar verwachting het moeilijkst (PBL, 2020a; PBL et al, 2020). Het areaal is gegroeid, maar geconstateerd wordt dat de kwaliteit van die natuur nog niet op orde is (PBL&WUR, 2020). Dit wordt ook genoemd in het rondetafelgesprek hierover. Voor grote delen van de verschillende ecosystemen zijn de ruimtelijke en milieucondities nog onvoldoende hersteld (PBL & WUR, 2020a).

De doelstelling van het VN-biodiversiteitsverdrag voor het minimumareaal beschermd gebied wordt ruimschoots gehaald. In de Balans van de Leefomgeving 2020 wordt echter ook genoemd dat de milieucodities en ruimtelijke condities van de beschermde gebieden nog onvoldoende zijn om ook de biodiversiteitsdoelstellingen te halen (PBL, 2020a). In de evaluatie Nederlands natuurbeleid in internationale context (PBL & WUR, 2020a) wordt geconcludeerd dat de effectiviteit van gebiedsbescherming in Nederland onvoldoende blijkt te zijn om het aanhoudende verlies van de meest kwetsbare biodiversiteit te voorkomen, hoewel het aandeel beschermde gebieden in Nederland hoger is dan de internationale doelstelling van het VN-biodiversiteitsverdrag. De effectiviteit van de wettelijke bescherming is niet bekend.

In de evaluatie van Staatsbosbeheer wordt geconcludeerd dat Staatsbosbeheer hoogstwaarschijnlijk heeft bijgedragen aan het verbeteren van de condities en het uitbreiden van natuur binnen het NNN, maar dat de mate waarin moeilijk is vast te stellen.

Er zijn in de beleidsevaluaties geen uitspraken over de specifieke rol van LNV hierin. Er zijn in de beschikbare evaluaties geen uitspraken over doelmatigheid van het natuurbeleid van LNV in de beschikbare evaluaties.

Natura 2000-netwerk

Meerdere evaluaties kijken naar de voortgang van de realisatie van Natura 2000 over de periode van deze beleidsdoorlichting. Natura 2000 is een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden. Bijna al het Natura 2000-areaal is ook onderdeel van het NNN (PBL, 2020a).

Vanuit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen is de doelstelling om te komen tot een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen, maar hier zijn geen termijnen voor afgesproken. In 2011 heeft de Europese Unie de Europese Biodiversiteitsstrategie aangenomen om de toestand van de biodiversiteit in Europa tegen 2020 te beschermen en te verbeteren (in 2020 opgevolgd door de Biodiversiteitsstrategie 2030). De doelstelling voor de korte termijn was dat de achteruitgang van soorten en habitattypen wordt gestopt en hun staat van instandhouding meetbaar verbetert (WUR, 2019a). Als streefdoelen heeft het programma voor 2050 zowel een 100% doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland (Brief LNV (d.d. 7 oktober 2019 Betreft Appreciatie IPBES-rapport en aankondiging interdepartementaal programma Versterken Biodiversiteit).

Uit de Balans van de Leefomgeving (PBL, 2020a) blijkt dat een ruime meerderheid van de habitattypen een zeer ongunstige tot matig ongunstige staat van instandhouding hebben. Van de habitattypen met een ongunstige staat van instandhouding hebben er meer een negatieve dan een positieve trend. In vergelijking met andere Europese landen ligt het percentage habitattypen met een ongunstige staat van instandhouding dat een positieve trend laat zien in Nederland relatief hoog. Ook bij de habitatrichtlijnsoorten heeft het merendeel een ongunstige staat van instandhouding. Slechts circa een kwart van de habitatrichtlijnsoorten heeft een gunstige staat van instandhouding. Van de soorten met een ongunstige staat van instandhouding vertonen meer soorten een negatieve dan een positieve trend (PBL, 2020a; PBL & WUR, 2020a).

Het streefdoel voor de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn om te komen tot een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen is nog niet in zicht. De Balans van de Leefomgeving

2020 (PBL, 2020a) stelt dat het doel hoogstwaarschijnlijk niet gehaald wordt. De trend laat een ongunstige ontwikkeling zien en zonder fundamentele herziening van het beleid of aanpassing van het doel, is toekomstig doelbereik niet waarschijnlijk.

In de Evaluatie van het natuurlpact (2020) wordt geconstateerd dat de verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke VHR-opgave van provincies en rijk niet duidelijk belegd is, en dat hier verdere afspraken tussen Rijk en provincies nodig zijn. Ook nadat de afspraken uit het natuurlpact gerealiseerd worden zal nog een opgave voor de VHR-doelstelling resteren.

Zoals beschreven in de paragraaf over het Natuurnetwerk Nederland wordt in de evaluatie Nederlands natuurlbeleid in internationale context (PBL & WUR, 2020a) geconcludeerd dat de effectiviteit van gebiedsbescherming in Nederland onvoldoende blijkt te zijn om het aanhoudende verlies van de meest kwetsbare biodiversiteit te voorkomen, hoewel het aandeel beschermde gebieden in Nederland hoger is dan de internationale doelstelling van het VN-biodiversiteitsverdrag. De effectiviteit van de wettelijke bescherming is niet bekend, terwijl de staat van instandhouding van veel soorten ongunstig is. Er zijn in de beleidsevaluaties geen uitspraken over de specifieke rol van LNV hierin. Er zijn geen uitspraken over doelmatigheid van het natuurlbeleid van LNV in de beschikbare evaluaties.

Tabel 5.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid voor realisatie Natuurnetwerk Nederland en Natura 2000-netwerk.

Evaluatie	Doeltreffend	Doelmatig	Effectladder
Gerichte evaluaties			
Lerende evaluatie van het natuurlpact 2017 (PBL et al., 2017)	N	N	n.v.t.
Lerende evaluatie van het natuurlpact 2020 (PBL et al., 2020)	4	N	2/4
Eindrapportage groot project 'Ecologische hoofdstructuur' (LNV en IenW, 2018)	4	N	3
Evaluatie Staatsbosbeheer (Ecorys, 2018)	4	4	3
Brede evaluaties			
Balans van de leefomgeving 2016 (PBL, 2016a)	3	N	3
Balans van de leefomgeving 2018 (PBL, 2018)	3	N	3
Balans van de leefomgeving 2020 (PBL, 2020a)	3	N	3
Convention on Biological Diversity: Sixth National Report (WUR, 2019a)	4	N	3
Nederlands natuurlbeleid in internationale context (PBL & WUR, 2020a)	2	N	3

Bron: SEO & Arcadis

Noot: Voor brede evaluaties geeft Tabel 5.4 de algemene conclusie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurlbeleid weer (zie ook paragraaf 4.1.1)

5.1.6 Behoud natuur Caribisch Nederland

De drie eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius maken als bijzondere gemeenten deel uit van Nederland, en vormen samen Caribisch Nederland. Hoewel de eilanden voor het grootste deel zelf het natuurlbeleid en -beheer uitvoeren, is het ministerie van LNV eindverantwoordelijk voor de uitvoering van internationale natuurlverdragen. De eilanden Curaçao, Aruba en Sint-Maarten zijn aparte landen binnen het Koninkrijk en vallen hierbuiten

Het behoud van natuur in Caribisch Nederland valt onder beleidsdoel 7: "Behoud en versterking (inter)nationale biodiversiteit". Op en rond de eilanden komen habitats voor variërend van tropisch

nevelbos en zoutmeren tot mangrovebossen en koraalriffen, die het leefgebied vormen van honderden endemische en bedreigde soorten. De ecosystemen van de eilanden zijn kwetsbaar. De meeste habitats zijn klein, net als de soortenpopulaties die ervan afhankelijk zijn, terwijl de bedreigingen groot zijn. Er zijn verschillende lokale bedreigingen voor de biodiversiteit op de Caribische eilanden zoals overbegrazing en erosie als gevolg van duizenden loslopende geiten en ander vee, vervuiling, invasieve exoten en overbevissing (CBD, 2019). Als gevolg hiervan staan de habitats en de soortenpopulaties onder druk. De kwaliteit van ruim tachtig procent van de habitats wordt beoordeeld als matig tot zeer ongunstig. (Staat Caribisch Nederland, 2017).

Het door het Rijk gevoerde biodiversiteitsbeleid voor Caribisch Nederland vindt op afstand en/of indirect plaats. Volgens de beleidstheorie levert het ministerie van LNV een bijdrage aan Caribisch Nederland voor projecten die bijdragen aan het behoud en duurzaam gebruik van natuur (Figuur 3.1).

De in dit onderzoek geraadpleegde evaluaties (Tabel 5.5) betreffen vooral internationale biodiversiteit en in één geval ook specifiek het gebied van Caribisch Nederland. Er worden in deze evaluaties geen specifieke uitspraken gedaan over het beleid van LNV omtrent het Caribisch gebied. Er wordt wel aangegeven dat de staat van de natuur van Caribisch Nederland achteruitgaat en dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat de snelheid van het biodiversiteitsverlies zal verminderen of stoppen. Door de vele lokale bedreigingen, zoals overbegrazing en erosie als gevolg van duizenden loslopende geiten en ander vee, vervuiling, invasieve exoten en overbevissing hebben ecosystemen ook minder veerkracht om de verwachte negatieve gevolgen van klimaatverandering op te kunnen vangen (CBD, 2019, Staat Caribisch Nederland, 2017). Er wordt aanvullend ook aangegeven dat de acties om de verschillende bedreigingen het hoofd te bieden onvoldoende waren om in 2020 de Aichi-biodiversiteitsdoelen te behalen. Uiteindelijk zal dit ook de eilandeconomieën raken, omdat deze (met name de sectoren toerisme en visserij) sterk afhankelijk zijn van ecosystemendiensten (CBD, 2019).

Tabel 5.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid voor behoud natuur Caribisch Nederland.

Evaluatie	Doeltreffend	Doelmatig	Effectladder
Gerichte evaluaties			
Staat van de natuur van Caribisch Nederland 2017 (WUR, 2017)	2	N	3
Brede evaluaties			
Convention on Biological Diversity: Sixth National Report (WUR, 2019a)	4	N	3
Nederlands natuurbeleid in internationale context (PBL & WUR, 2020a)	2	N	3

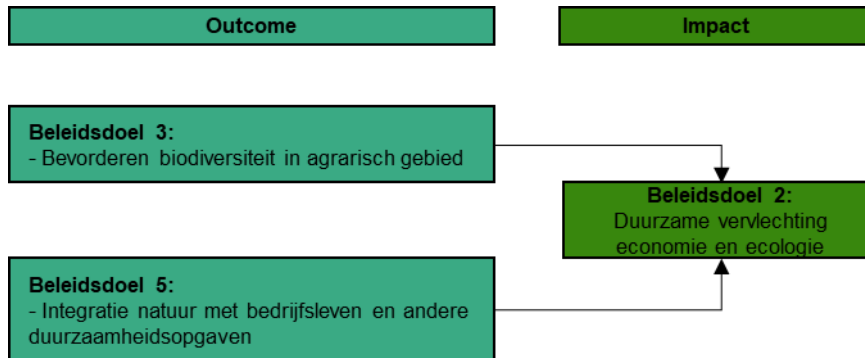
Bron: SEO & Arcadis

Noot: Voor brede evaluaties geeft Tabel 5.5 de algemene conclusie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid weer (zie ook paragraaf 4.1.1)

In de evaluaties worden geen uitspraken gedaan over doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid van LNV op dit onderdeel. Het onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Rijksbeleid voor Caribisch Nederland heeft niet plaatsgevonden ondanks de aanwezigheid van het Natuur en milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030 (Kamerstuk 33576/ 26401 nr. 190) en zijn voorganger Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2012-2017 (Kamerstuk 30825 nr. 191). In de evaluaties is ook niet gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bijdrageregeling uitvoering natuurbeheer CN in de periode 2013-2019 (Regeling 13037420).

5.2 Verwevenheid met economie

Een van de pijlers van het LNV-beleid is het bevorderen van de verwevenheid tussen economie en ecologie (beleidsdoel 2). In de beleidstheorie is dit doel verbonden aan twee outcomes: bevorderen biodiversiteit in agrarisch gebied (beleidsdoel 3) en integratie natuur met bedrijfsleven en andere duurzaamheidsopgaven (beleidsdoel 5). Beleidsdoel 3 is al behandeld in paragraaf 5.1.1, omdat dit doel directer aansluit bij een sterke en veerkrachtige natuur. Daarom beschrijven we hier alleen beleidsdoel 5. Daarnaast gaan we nader in op het Programma Aanpak Stikstof (PAS).



Integratie van natuur met bedrijfsleven en andere duurzaamheidsopgaven

LNV stimuleert deze integratie om te komen tot een duurzame vervlechting van economie en ecologie. Het beleid van het Rijk op dit vlak richt zich op het verminderen van de impact op biodiversiteit en tegelijkertijd stimuleren van het duurzame gebruik van ons natuurlijk kapitaal. Hiervoor zijn publiek private samenwerking gestimuleerd, de ontwikkeling van een natuurlijk kapitaalrekening en de ontwikkeling van de Atlas Natuurlijk Kapitaal. Specifieke initiatieven gericht op het bedrijfsleven zoals de “Sustainable Trade Initiative, IDH” beogen om de (internationale) impact van het bedrijfsleven te verminderen (CBD, 2019).

Op lokaal niveau zijn er verschillende initiatieven om integratie van natuur met het bedrijfsleven te stimuleren, deze worden niet vanuit LNV ingezet. Landbouw- en recreatiebedrijven hebben moeite om natuurinvesteringen terug te verdienen, waardoor het provincies maar beperkt lukt deze bedrijven in natuur te laten investeren of om transitie naar meer natuurinclusieve bedrijfsvoering in te zetten (Lerende evaluatie natuurfact, 2020).

Het overgrote deel van de Nederlanders is zich bewust van de waarde van biodiversiteit en natuur. Natuur is opgenomen in de wetgeving en regelgeving voor ruimtelijke ordening. Tegelijkertijd wordt het merendeel van de ecosystemendiensten niet duurzaam gebruikt, worden de land- en broeikasgasvoetafdruk niet kleiner en worden natuurcombinaties nog maar beperkt ingezet als oplossing (Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University & Research, 2020a).

Het door het Rijk gevoerde beleid wordt door RVO uitgevoerd in de vorm van subsidies en opdrachten voor vermaatschappelijking van natuur en biodiversiteit (Tabel 2.1).

Voor het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid t.a.v. integratie natuur met bedrijfsleven en andere duurzaamheidsopgaven kon worden beschikt over de in Tabel 5.6 opgenomen evaluaties.

Tabel 5.6 Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid voor integratie natuur met het bedrijfsleven en andere duurzaamheidsopgaven.

Evaluatie	Doeltreffend	Doelmatig	Effectladder
Gerichte evaluaties			
Evaluatie programma 'Groene groei' (RvO, 2020)	3	4	2
Natuurlijk kapitaal: Naar waarde geschat (PBL, 2016b)	N	N	n.v.t.
Vooruitkijkende evaluatie 'Programma natuurlijk ondernemen' (NewFore-sight, 2018)	N	N	n.v.t.
Evaluatie fiscale vrijstellingen bos en natuur (WUR, 2016)	4	N/4	2
Brede evaluaties			
Convention on Biological Diversity: Sixth National Report (WUR, 2019a)	4	N	3
Lerende evaluatie van het natuurpact 2017 (PBL et al., 2017)	N	N	n.v.t.
Lerende evaluatie van het natuurpact 2020 (PBL et al., 2020)	4	N	2/4
Nederlands natuurbeleid in internationale context (PBL & WUR, 2020a)	2	N	3

Bron: SEO & Arcadis

Noot: Voor brede evaluaties geeft Tabel 5.6 de algemene conclusie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid weer (zie ook paragraaf 4.1.1)

Een aantal evaluaties geven aan dat het beleid van LNV ten dele doeltreffend was. De evaluatie van het programma “Groene groei” (2020) geeft aan dat het programma ambitieus was opgesteld, maar niet de bijpassende ambitieuze middelen ontving. Er was geen duidelijke doelstelling aan verbonden en ook geen duidelijke rapportage structuur. Het heeft wel een platform geboden aan de mensen die bezig waren met dit onderwerp en was daarom ten dele doeltreffend.

De lerende evaluatie van het natuurpact (2020) geeft aan dat het beleid over het algemeen doeltreffend is maar merkt op dat de samenhang tussen het natuur-, klimaat- en landbouwbeleid niet groot is en dit leidt tot minder effectiviteit en efficiëntie. Het beleid is nu veelal georganiseerd in gescheiden sectoren en trajecten die niet goed op elkaar zijn afgestemd. Het landbouwbeleid is vooral gericht op het stimuleren van voedselproductie, wat leidt tot schaalvergroting, specialisering en intensivering van de landbouw. Ontwikkelingen die niet goed aansluiten bij de natuurdoelen uit het natuurbeleid.

De evaluatie van fiscale vrijstellingen bos en natuur (2016) geeft aan dat de fiscale vrijstellingen goed bijdragen aan de doelen waarop ze waren gericht. Nagenoeg alle bosbedrijven maken er gebruik van, evenals een aantal andere bedrijven. Dit deel van het beleid kan daarmee als doeltreffend worden omschreven.

Er is weinig informatie beschikbaar om de doelmatigheid van de integratie van natuur met het bedrijfsleven te beoordelen. De evaluaties geven aan dat het programma “Groene Groei” en de fiscale vrijstellingen doelmatig zijn geweest in deze periode. Deze twee onderdelen samen betreffen maar een klein deel van de begroting. De overige evaluaties hebben doelmatigheid niet geëvalueerd. Er worden daarom geen uitspraken gedaan over de doelmatigheid van dit beleid.

Uit de interviews komt naar voren dat het lastig is de economische waarde van natuur terug te laten komen in beleid. Er zijn verschillende ecologische doelen waar de overheid op stuurt (Kaderrichtlijn Water etc.), maar deze worden niet gekoppeld aan economische waarde of doelen. Op het moment is geen instrument in gebruik om de waarde van natuur terug te laten komen in begrotingen. De sterkste motivatie voor het bedrijfsleven voor integratie met natuur komt uit de verdienmodellen en niet vanuit stimulering van de overheid. In de afgelopen jaren heeft de Rijksoverheid, waaronder LNV, stappen gezet om te stimuleren. Zoals een sterkere transparantie voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, de koppeling met de financiële sector en verschillende green deals (PBL (2017b), PBL (2018b) en PBL & DNB (2020)). In interviews wordt gesignaleerd dat er in de afgelopen vijf jaar goede initiatieven zijn ontplooid door LNV, en dat er in de verweving economie-ecologie is geïnvesteerd, maar dat doelen tegelijkertijd nog niet worden behaald. Voorbeelden zijn de betrokkenheid bij de steun aan het Deltaplan Biodiversiteitsherstel, het nieuw leven inblazen van de Nationale Parken en het Life-IP project “All for Biodiversity. Bij veel van deze initiatieven gaat het om biodiversiteit buiten Natura 2000 of zelfs NNN.

Het Programma Aanpak Stikstof 2015 – 2021 (PAS)

In doorgelichte beleidsperiode was het PAS een belangrijk instrument in de uitvoering van het beleid op dit terrein.

Het PAS had als doel om tegelijk natuurdoelstellingen te bereiken en vergunningverlening voor nieuwe economische activiteiten te bevorderen. Het PAS bevatte maatregelen om de stikstofdepositie en de negatieve effecten daarvan te verminderen en natuurherstelmaatregelen. Het doel was om ruimte te scheppen voor nieuwe economische ontwikkelingen (bijvoorbeeld bouwprojecten) zonder de natuurdoelstellingen in gevaar te brengen. In 2019 oordeelde de Raad van State dat het onvoldoende aannemelijk is dat het PAS leidt tot een afname van de stikstofdepositie, en dat daardoor de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden op termijn in gevaar komen (Berenschot, 2020). Het PAS mag als gevolg van de uitspraak van de Raad van State niet langer gebruikt worden voor vergunningverlening.

Wat betreft de economische doelen lijkt het PAS in de rapportage van Berenschot doeltreffend. Het PAS bracht de vergunningverlening op gang nadat daar eerder problemen mee waren. Die doeltreffendheid kwam ten einde toen het PAS door de Raad van State werd afgekeurd.

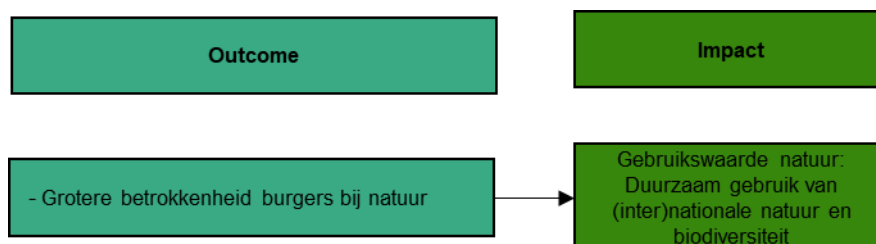
De evaluatie van het PAS door Berenschot stelt dat het PAS niet doeltreffend was met betrekking tot stikstofreductie. Berenschot (2020, p. 9) stelt: *“de algemene doelstelling van het PAS is in abstracte termen geformuleerd en daarmee niet goed meetbaar. Desalniettemin stellen we vast dat wanneer we de resultaten afzetten tegen de doelstelling, het PAS niet effectief is geweest. De afname van de stikstofdepositie is niet gerealiseerd, waardoor de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden onverminderd onder druk staan. Op onderdelen heeft het PAS wel resultaat geboekt. Zo zijn onder meer projecten van algemeen maatschappelijk belang en economische activiteiten rond Natura 2000-gebieden mogelijk gemaakt en zijn de administratieve lasten voor initiatiefnemers gedaald.”* Ook schrijft Berenschot (p. 9): *“Hoewel de depositie van stikstofoxiden (NO_x) een dalende trend vertoont, geldt dat de stikstofdepositie als gevolg van de emissie van ammoniak (NH₃) door met name de agrarische sector juist is toegenomen.”*

Hierbij geldt dat Berenschot (2020) geen causale verbanden tussen bronmaatregelen en effecten heeft vastgesteld. Zie bijvoorbeeld Berenschot (2020), p. 46: *“[Het] is ... niet of nauwelijks mogelijk*

gebleken om een causaal verband aan te wijzen tussen de waargenomen ontwikkeling van de ammoniakemissie en de werking van de bronmaatregelen tijdens het PAS.” Het aantal vergunningen voor economische activiteiten nam toe na de invoering van het PAS (Berenschot, 2020, p. 10). Dit kan zijn veroorzaakt door de invoering van het PAS, waarbij het economisch herstel na de kredietcrisis ook tot extra vergunningaanvragen kan hebben geleid. Het kan echter ook zijn voortgekomen uit het economisch herstel na de kredietcrisis. Voor onderdelen is er een causaal verband wel plausibel. Berenschot biedt dus geen harde informatie over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het PAS. Berenschot stelt wel vast dat het PAS de doelen niet heeft bereikt. Daarbij plaatst Berenschot (p. 10) de kanttekening dat *“de herstelmaatregelen in de Natura 2000-gebieden weliswaar in gang zijn gezet, maar dat de gerealiseerde effecten vooralsnog beperkt zijn en dat onzeker is wat het effect van de maatregelen op langere termijn op het behoud van de kwaliteit van de voor stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten precies zal zijn.”*

In een samenvattend oordeel over het PAS benoemt Berenschot (2020, p. 8) zowel positieve als negatieve punten. Positief is dat sommige onderdelen van het PAS wel degelijk hebben gefunctioneerd. Ook zijn stappen gezet die bijdragen aan nieuw beleid, zoals het rekeninstrument AERIUS. Negatief is dat het PAS juridisch niet houdbaar bleek. Berenschot benadrukt de politieke druk waaronder het PAS tot stand kwam. Zowel de economische activiteiten als de natuurdoelstellingen werden van groot belang geacht. Er was draagvlak voor het PAS omdat werd gehoopt dat het in deze lastige situatie zou kunnen werken.

5.3 Maatschappelijke betekenis



Grotere betrokkenheid burgers bij natuur

LNV stimuleert de betrokkenheid van de maatschappelijke actoren bij natuur. Dit wordt mede gedaan om duurzaam gebruik van de natuur te bevorderen. Men maakt gebruik van de waarde die de natuur heeft en de overheid wil verantwoordelijkheid hiervoor stimuleren. Het overgrote deel van de Nederlanders is zich bewust van de waarde van biodiversiteit en natuur (Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University & Research, 2020a). In de gevoerde gesprekken en uit de draagvlak enquête van de WUR (2017) wordt in het algemeen aangegeven dat er een groot draagvlak voor natuur is in de maatschappij. Wel wordt genoemd dat het lastig is dat niet zichtbaar is wat nodig is om het te beheren en versterken. Tegelijkertijd wordt het merendeel van de ecosysteemdiensten niet duurzaam gebruikt, worden de land- en broeikasgasvoetafdruk niet kleiner en worden natuurcombinaties nog maar beperkt ingezet als oplossing. (PBL & WUR, 2020a).

Het lukt de provincies de laatste jaren wel om meer burgers en maatschappelijke partijen bij natuur te betrekken. De resultaten zijn echter nog kleinschalig en daarom vooral lokaal van belang. Daarbij laten de eerste resultaten zien dat burgerinitiatieven ondersteuning van de overheid nodig hebben

om tot resultaten te komen (Lerende evaluatie natuurpact, 2020). In interviews wordt aangegeven dat sommige initiatieven, zoals het Deltaplan Biodiversiteitsherstel waar LNV inmiddels publiek partner van is, geen directe reactie zijn op het gevoerde beleid om de betrokkenheid van de maatschappij te stimuleren, maar juist een reactie op de waargenomen trends in de natuur.

Daarnaast wordt uit meerdere bronnen duidelijk dat de maatschappij meer gebruikt maakt van de natuur en de faciliteiten die hieraan zijn verbonden. In de evaluatie van Staatsbosbeheer wordt gerapporteerd dat er meer bezoekers zijn aan de buitencentra, dat deelnemers aan excursies toenemen en ook het aantal basisschoolactiviteiten omhooggaat (Evaluatie Staatsbosbeheer, 2018). Dit beeld wordt ook gedeeld in de nationale parken (Berenschot, 2018).

Het door het Rijk gevoerde beleid wordt door RVO uitgevoerd in de vorm van subsidies en opdrachten voor vermaatschappelijking natuur en biodiversiteit.

Voor het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid ten aanzien van grotere betrokkenheid burgers bij natuur kon worden beschikt over de in Tabel 5.7 opgenomen evaluaties. Deze evaluaties behandelen voornamelijk het communicatieve en educatieve aspect van betrokkenheid.

Tabel 5.7 Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid voor grotere betrokkenheid burgers bij natuur

Evaluatie	Doeltreffend	Doelmatig	Effectladder
Gerichte evaluaties			
Evaluatie beheer natuursubsidies Kroondomein (Auditdienst Rijk, 2018)	N	N	n.v.t.
Evaluatie Staatsbosbeheer (Ecorys, 2018)	4	4	3
Evaluatie subsidie voor communicatie en educatie aan IVN (Berenschot, 2018)	3	2	2
Beleidsevaluatie Natuurschoonwet 1928 (Ecorys, 2014)	4	5	3
Brede evaluaties			
Convention on Biological Diversity: Sixth National Report (WUR, 2019a)	4	N	3
Nederlands natuurbeleid in internationale context (PBL & WUR, 2020a)	2	N	3
Lerende evaluatie van het natuurpact 2017 (PBL et al., 2017)	N	N	n.v.t.
Lerende evaluatie van het natuurpact 2020 (PBL et al., 2020)	4	N	2/4

Bron: SEO & Arcadis

Noot: Voor brede evaluaties geeft Tabel 5.7 de algemene conclusie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid weer (zie ook paragraaf 4.1.1)

De doeltreffendheid van het beleid van LNV om de betrokkenheid van burgers te vergroten is relatief goed. Met name het beleid van Staatsbosbeheer is doeltreffend gebleken. Staatsbosbeheer heeft vier doelstellingen, die voortvloeien uit de wettekst en het convenant. Deze zijn: beter beschermen, meer beleven, duurzaam benutten en een excellente publieke organisatie. Voor dit onderwerp is 'meer beleven' relevant. De resultaten van de evaluatie laten zien dat Staatsbosbeheer, na een turbulente periode met veel en uiteenlopende politieke discussies, als organisatie en als uitvoerder van het beleid op de meeste thema's op koers ligt om deze doelstellingen te behalen. Hieruit blijkt dat Staatsbosbeheer over het algemeen een doeltreffende inzet heeft gehad in de periode 2015-2017. De doelstelling meer beleven heeft een doeltreffende inzet gekend in de evaluatieperiode. De betrokkenheid van het publiek bij de werkzaamheden van Staatsbosbeheer is hierdoor in de evaluatieperiode gegroeid. Dit geldt zowel voor activiteiten gericht op recreatie, als op andere

onderwerpen zoals educatie, het aantal vrijwilligers en de maatschappelijke inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en taakgestraften (Ecorys, 2018).

De subsidie die voor het IVN is bedoeld is ten dele doeltreffend. In sommige parken kan IVN zijn taken goed uitvoeren en daardoor bijdragen aan de organisatie van het park. In andere parken komt de inzet van IVN onvoldoende tot zijn recht. Een combinatie van beperkte beschikbare capaciteit van IVN, beperkte governance op parkniveau, en een complexe opgave binnen het park (veel betrokken organisaties) zijn factoren die hieraan ten grondslag liggen. De doeltreffendheid van de subsidie wordt beïnvloed door beleidsomgeving: het natuurbeleid is de afgelopen jaren sterk in beweging geweest. Het beleid ten aanzien van de Nationale Parken is weinig consistent geweest. Deze veranderingen hebben invloed op de aansturing van de Nationale Parken en daarmee op de coördinatie van de communicatie- en educatiefunctie.

De Natuurschoonwet (NSW) functioneert in de kern goed. Het aantal landgoederen is in aantal en oppervlakte gegroeid, faciliteiten van de NSW dragen bij aan groei van de landgoederen. De bijdrage aan het natuurschoon door de verschillende landgoedtypen is verschillend. De realisatie van nieuwe landgoederen levert extra hectaren natuurschoon, bos en natuur op. De omvang van de nieuwe NSW-natuur is 2.500 hectare: 4% - 7% van de totale nieuwe natuur. De kwaliteit en de duurzaamheid van de nieuwe natuur staat bij een deel van de nieuwe NSW-gerangschikte landgoederen ter discussie. Daarnaast is de NSW beperkt effectief voor openstelling. Er is in het veld behoefte aan informatie over regels en bevoegdheden, daar waar het gaat om de openstelling voor ander gebruik dan wandelaars, zoals fietsers en paardrijden. De evaluatie geeft aan dat een nieuwe prikkel voor openstelling gewenst is.

De doelmatigheid van het beleid van LNV om de betrokkenheid van burgers te vergroten is relatief slecht te beoordelen. De evaluaties geven geen duidelijke conclusies over de doelmatigheid. Voor Staatsbosbeheer geldt dat de ontwikkeling in de doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer in de evaluatieperiode lastig aan de doelstellingen is te koppelen. Er zijn wel indicaties dat het functioneren van Staatsbosbeheer in deze periode doelmatiger is geworden. Zo heeft Staatsbosbeheer in de evaluatieperiode een groeiende omzet gegenereerd en is er meer nadruk op een bedrijfsmatige benadering en risicobeheersing komen te liggen. Hierdoor kan vaker tijdig worden ingegrepen als er financiële risico's gelopen worden.

De evaluatie van subsidie voor communicatie en educatie in de nationale parken aan IVN (Beren-schot, 2018) geeft aan dat de subsidie in algemene zin onvoldoende doelmatig besteed wordt. De evaluatie concludeert dat hier vanuit LNV niet op gestuurd wordt. IVN blijft op basis van de historische verdeling per Nationaal Park de subsidie inzetten. Dit heeft tot gevolg dat er inzet wordt gesubsidieerd terwijl daar niet altijd een goede omgeving voor is.

De doelmatigheid van de uitvoering van de Natuurschoonwet (NSW) door de rijks- en provinciale overheden werd voor de in deze doorlichting beschouwde periode (2015-2019) als goed beoordeeld (Ecorys, 2014). De realisatie van nieuw bos en nieuwe natuur via de NSW brengt voor de overheid aanmerkelijk lagere kosten met zich mee dan realisatie door de overheid of door realisatie via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL).

6 Effecten van bezuinigen en intensiveren

Bezuinigen op Staatsbosbeheer leidt wellicht tot meer commerciële activiteiten van deze organisatie. Meer geld voor natuurinclusief bouwen heeft beperkte effecten omdat het om een relatief klein bedrag gaat.

Een vast onderdeel van een beleidsdoorlichting is een analyse van de effecten van twintig procent minder uitgaven (bezuinigen) dan wel twintig procent meer uitgaven (intensiveren) op het onderzochte begrotingsartikel (zie de RPE-vragen in paragraaf 1.2). Voor de beleidsdoorlichting van Artikel 12 heeft het ministerie van LNV de mogelijke bezuinigingen en intensiveringen ingevuld (paragraaf 6.1). SEO en Arcadis hebben de effecten hiervan ingeschat (paragraaf 6.2).

6.1 Bezuinigingen en intensiveringen

6.1.1 Verantwoordelijkheid bezuinigings- en intensiveringsvarianten

De onderstaande tekst over mogelijke bezuinigingen en intensiveringen is opgesteld door het ministerie van LNV. De onderzoekers dragen hier geen verantwoordelijkheid voor. De tekst bevatte naast een beschrijving van bezuinigingen en intensiveringen ook tekst over effecten die het ministerie daarvan verwacht. Deze teksten zijn weggelaten omdat het inschatten van effecten in deze beleidsdoorlichting een taak voor SEO en Arcadis is. Wel hebben Arcadis en SEO – uiteraard – kennis genomen van deze teksten en de inhoud daarvan meegewogen bij het inschatten van effecten in paragraaf 6.2.

6.1.2 De grondslag

De grondslag voor de bezuinigings- en intensiveringsvariant is vastgesteld op € 131,2 mln. In lijn met de Regeling periodieke evaluatie is de grondslag gebaseerd op het totaal aan middelen dat aan het te evalueren natuurbeleid heeft bijgedragen. Dit houdt in dat wordt uitgegaan van de begrotingsstand op het beleidsartikel 12 ‘Natuur en biodiversiteit’ voor 2020 (Prinsjesdag 2020, stand ontwerp-begroting 2021: € 511 mln.), verminderd met incidentele middelen uit de begrotingsreserve stikstof, programmagelden van DG Stikstof en de middelen voor Regio Deals, veenweide en het Interbestuurlijk Programma ‘Naar een vitaal platteland’. Daarnaast zijn de ontvangsten op artikel 12 niet meegenomen in de grondslag. De ontvangsten op artikel 12 bestaan voornamelijk uit de landinrichtingsrente en de verkoop van gronden. De beleidsmatige relevantie van deze inkomsten is beperkt aangezien de Landinrichtingswet per 2007 is vervallen en het positieve saldo op de verkoop van gronden een incidenteel karakter heeft.

Na aftrek van deze posten resteert een budget van € 131,2 mln. Dit houdt in dat er in 2026 een structurele besparing van € 26,2 mln. (20%) gevonden moet worden.

6.1.3 Context

Het budget op het begrotingsartikel 12 Natuur en biodiversiteit is slechts een klein deel van het totale budget dat alle overheden tezamen (o.a. provincies, Rijkswaterstaat, Defensie) besteden aan

natuurbeleid. Op basis van het regeerakkoord Rutte I is in het bestuursakkoord Natuur het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland in de periode 2010-2014 gedecentraliseerd naar de provincies. Deze decentralisatie is destijds gerealiseerd in combinatie met het doorvoeren van forse bezuinigingen op het natuurbeleid (Beleidsdoorlichting 2010-2014, tabel 3.7, Kamerstuk 30991, nr. 29).

De uitspraak van de Raad van State in 2019 waarin het PAS ongeschikt werd verklaard als basis voor toestemmingsverlening, omdat het op onderdelen in strijd was met Europese natuurwetgeving, met de daaropvolgende ‘stikstofcrisis’ heeft daarentegen geleid tot nieuwe intensiveringen op het natuurbeleid. Met de in 2020 gepresenteerde structurele aanpak stikstof wordt in de periode 2021 tot en met 2030 een bedrag van oplopend tot € 300 mln. per jaar beschikbaar gesteld voor het Programma Natuur, met als doel om de natuur verder te versterken en te verbeteren. Daarnaast is uit de begrotingsreserve stikstof € 250 mln. beschikbaar gesteld voor natuurherstelmaatregelen en het opzetten van een natuurcompensatiebank. De hieronder uitgewerkte varianten moeten worden gezien in de context van bovengenoemde intensiveringen op het terrein van natuur.

6.1.4 Bezuinigingsvariant (minus 20%)

De conclusies en aanbevelingen bij deze beleidsdoorlichting geven geen directe aanleiding om te komen met een 20% besparingsvariant. Daarnaast ligt het niet voor de hand om besparingen door te voeren gezien de hierboven beschreven context. De onderstaande besparingsvariant op het begrotingsartikel is daarom benaderd vanuit financiële overwegingen waarbij taken op een geheel andere wijze worden uitgevoerd.

De volgende twee voorstellen zijn uitgewerkt:

1. Van facilitering naar normstelling natuurinclusieve samenleving:

Het tweede spoor van het stikstofbeleid van het kabinet is een gezamenlijke transitie naar een natuurinclusieve samenleving (Kamerstuk 26407, nr. 130 en 136). Nu worden maatschappelijke partijen met kennis en bijdragen gestimuleerd en gefaciliteerd natuurinclusieve beslissingen te nemen. Op de LNV-begroting is hier circa € 8 mln. per jaar voor beschikbaar. Dit wordt besteed aan implementatie van natuurlijk kapitaal in besluitvorming, het betrekken van het natuurbelang bij de activiteiten in andere sectoren en natuurinclusieve landbouw. Waar nu een stimulerende/faciliterende rol wordt uitgevoerd kan de overheid een normstellende rol oppakken. Dit houdt in dat natuurinclusiviteit voor iedere sector moet worden verplicht. Wettelijk wordt dan bepaald dat bij ieder nieuw project de natuur moet worden versterkt. Dit begint bij alle publieke investeringen, zoals de woningopgave, energiewinning, klimaatadaptatie, waterveiligheid en waterkwaliteit en infrastructuur. Door zich te richten op normstelling in plaats van stimulering kan de overheid een besparing van € 6,2 mln. realiseren.

2. Staatsbosbeheer

De tweede voorgestelde besparing betreft een afname van 70% van de jaarlijkse LNV-bijdrage aan Staatsbosbeheer. Op het totale budget van € 28,0 mln. euro betreft de bezuiniging een

totale omvang van € 20,0 mln. Deze bezuiniging is eerder ook al opgenomen in de Ombuigings- en Intensiveringslijst die het ministerie van Financiën (ambtelijk) in september 2020 gepubliceerd heeft ter voorbereiding op de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2021⁸.

Tabel 6.1 De besparing bedraagt € 26,2 miljoen euro in 2026

Nr.	Voorstel	Besparing in 2026 (in € mln.)
1	Natuurinclusieve samenleving (van facilitering naar normstelling)	6,2
2	Bijdrage aan Staatsbosbeheer	20,0
Totaal		26,2

Bron: Ministerie van LNV

6.1.5 Intensiveringsvariant (plus 20%): natuurinclusief bouwen

Als optionele intensivering van +20% wordt een impuls aan een meer natuurinclusieve bouw voorgesteld. Bij de intensivering is gekozen voor een investering in het tweede spoor van het stikstofbeleid, namelijk een transitie naar een natuurinclusieve samenleving omdat binnen de huidige budgetten al sterk wordt ingezet op natuurherstel in het eerste spoor van het stikstofbeleid en er voor het tweede spoor nog een beleidstekort ligt. Het beleidstekort gaat over de aanpak van de door het VN-panel voor biodiversiteit (IPBES) geconstateerde achteruitgang van de biodiversiteit. Die gaat wereldwijd sneller dan verwacht, hetgeen leidt tot grote risico's voor het menselijk welzijn. Het kabinet stelt voor om effecten van de Nederlandse consumptie en productie op de biodiversiteit elders in de wereld sterk te verminderen via het substantieel verkleinen van de ecologische voetafdruk (Kamerstuk 26407, nr. 130 en 136).

Ook dragen natuurinclusieve maatregelen niet alleen bij aan biodiversiteitsherstel, maar bieden ook kansen om tegelijkertijd verschillende maatschappelijke opgaven aan te pakken.

Bij de intensiveringsvariant is daarom gekozen voor een specifieke impuls in natuurinclusief bouwen en vergroening van steden, om aan te sluiten bij de urgente opgaven op het terrein van woningbouw en verstedelijking. De behoefte aan woningbouw en noodzaak tot klimaatadaptatie creëren opgaven voor nieuwbouw, renovatie en na-isolatie van de woningvoorraad in Nederland, waarin biodiversiteit kan worden geïntegreerd (natuurinclusief bouwen). Daarnaast kan natuur worden verweven met de ruimtelijke opgaven van verstedelijking en binnenstedelijke ontwikkeling (vergroening van steden). Dit levert behalve biodiversiteit ook kansen op voor gezondheid, waterbeheer, landschap, welzijn (stressreductie), leefbaarheid en waarde van onroerend goed.

Deskundigen geven aan dat nestgelegenheden in/aan gebouwen belangrijk zijn voor enkele soorten, maar de meeste biodiversiteitswinst is te behalen in het groen in de wijk en in tuinen. Er worden twee maatregelen voorgesteld:

- *Financiële prikkel privaat (€ 22,2 mln.)*

Biodiversiteit integreren in bouwprojecten (nieuw- en verbouw en na-isolatie) door subsidieregeling met BZK en EZK voor vastgoedontwikkelaars, woningcorporaties, particulieren, vve's. Mix mogelijk van: nestgelegenheden in nieuwbouwwoningen, nestgelegenheid bij na-isolatie van bestaande woningen, vergroening private tuinen, vergroening/aanleg gezamenlijke binnentuinen, groene daken.

⁸ p.58 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/09/22/ambtelijk-financien-publiceert-ter-voorbereiding-op-de-verkiezingen-de-ombuigings-en-intensiveringlijst>.

- *Ondersteunend (€ 4,0 mln.)*

Verspreiding soorten in kaart brengen, kennisontsluiting, communities of practice en voorlichting aan overheden, opdrachtgevers en bouwers.

6.2 Verwachte effecten

In deze paragraaf trachten SEO en Arcadis de effecten in te schatten van de bezuinigingen en intensiveringen in de vorige paragraaf. Bij het opnemen van bezuinigingen en intensiveringen in een beleidsdoorlichting is een van de achterliggende gedachten dat effecten daarvan kunnen worden ingeschat op basis van de verzamelde informatie over beleidseffecten in het verleden. Op basis van eerdere evaluaties kunnen dan indicaties worden gegeven over te verwachten effecten van bezuinigen dan wel intensiveren. Ook interviews en rondetafelgesprekken kunnen daarbij helpen.

6.2.1 Effecten van bezuinigingsmaatregelen

Natuurinclusieve samenleving

Bij deze beleidsdoorlichting zijn geen evaluaties gevonden die een helder beeld geven van beleidseffecten met betrekking tot een natuurinclusieve samenleving. Een indicatie van effecten kan dus niet daarop worden gebaseerd.

In een aantal interviews die voor deze beleidsdoorlichting zijn gehouden is aangegeven dat de rol van LNV bij het beschikbaar stellen van budgetten en inbreng van kennis van groot belang wordt geacht voor maatschappelijke initiatieven die een meer natuurinclusieve samenleving nastreven, zoals het Deltaplan Biodiversiteitsherstel. Hoewel ook deze initiatieven een solide wet- en regelgeving van groot belang vinden voor de door hen nagestreefde transitie, zien zij een stimulerende rol van de overheid als essentieel. Wanneer LNV vanwege bezuinigingen deze rol laat vallen, en terugvalt op de voorgestelde normstellende rol via wetgeving, bestaat de kans dat dit eerder remmend dan stimulerend zal werken op de transitie naar een natuurinclusieve samenleving. Daarnaast zullen ontwikkeling, onderhoud en handhaving van wetgeving ook de nodige middelen vragen. Wanneer deze onvoldoende kunnen worden gefinancierd vanuit het resterende budget van € 1,8 miljoen, dan bestaat de kans dat wet- en regelgeving niet effectief worden toegepast en nagevolgd. Tevens is de ontwikkeling van wetgeving politiek én juridisch gevoelig, en daarmee mogelijk minder doeltreffend dan samen met de betrokken sectoren werken aan duurzame oplossingen op basis van vrijwilligheid en welbegrepen eigenbelang.

Staatsbosbeheer

Er is er een evaluatie die aangeeft dat Staatsbosbeheer vrij doeltreffend en doelmatig is (Ecorys, 2018, zie hoofdstuk 4 van dit rapport). Bezuinigingen zullen dus waarschijnlijk niet kunnen worden opgevangen met kostenbesparingen. Een alternatief is het verminderen van activiteiten, maar dit zou ook de positieve effecten van Staatsbosbeheer (deels) wegnemen. Bovendien kan Staatsbosbeheer dan mogelijk niet meer voldoen aan de haar toebedeelde wettelijke taken. Dit zal ten koste gaan van de kwaliteit van de natuurgebieden die door Staatsbosbeheer worden beheerd, waaronder veel Natura 2000-gebieden. Dit zal het beoogde herstel van biodiversiteit en natuurkwaliteit in deze gebieden kunnen belemmeren.

Een andere optie is dat Staatsbosbeheer (nog) meer commercieel gaat opereren, door aan burgers en bedrijven diensten te verkopen die zich daarvoor lenen. Deze diensten kunnen bestaan uit vergroting van opbrengsten van oogst van hout en andere gewassen, innen van parkeergelden en toegangskarten en leveren van (betaalde) toeristisch-recreatieve diensten (betaalde excursies, verhoging van inkomsten uit verhuur van onroerend goed, vergroting pachttopbrengsten, verhuur van natuurvriendelijke vervoermiddelen etc.). Dergelijke commerciële initiatieven vragen echter ook om forse investeringen (zoals hekwerken, toegangspoorten, betaalautomaten) en om handhaving. Ook kan een grote nadruk op verkoop van hout en andere ‘natuur’-producten ten koste gaan van de primaire zorg voor natuurkwaliteit en natuurgerichte recreatie. Betalen voor bezoek aan natuurgebieden kan tenslotte ten koste gaan van het maatschappelijk draagvlak voor natuur, dat breed wordt gezien als publiek goed waarvan het onderhoud via belastinggeld wordt gefinancierd.

Conclusie

De voorgestelde bezuinigingen kunnen het draagvlak voor natuur bij maatschappelijke organisaties en burgers schade toebrengen. Bovendien bestaat de kans dat benodigde investeringen en kosten voor o.a. handhaving dermate hoog zijn dat de resterende middelen weinig doelmatig meer kunnen worden ingezet.

6.2.2 Effecten van intensiveringen

Het intensiveringsvoorstel richt zich op een natuurinclusieve inrichting van de stedelijke ruimte, in aanvulling op het (veelal wettelijk verplichte) natuurinclusief bouwen. Een combinatie van subsidieregeling en kennisontsluiting moet de private sector verleiden tot het investeren in de natuurkwaliteit van de woonomgeving, in samenhang met beleid voor klimaatadaptatie, waterbeheer, gezondheid en welzijn, ruimtelijke kwaliteit en waardevermeerdering van vastgoed.

Gelet op de opgave voor woningbouw in de komende 10 jaar is een bedrag van 26,2 miljoen euro relatief gering. Bij bouw van gemiddeld 100.000 woningen per jaar betekent dit een bedrag van 262 euro per woning, ongeveer 1 promille van de ontwikkelingskosten per woning. Dat is op zichzelf onvoldoende om de gewenste kwaliteitsslag te bereiken. De intensivering kan daarom alleen doeltreffend zijn wanneer dit nadrukkelijk wordt gezien als een bijdrage aan een bredere kwaliteitsslag in het stedelijk gebied, en waarbij gecombineerd wordt met middelen vanuit andere sectoren (water, klimaat, hogere verkoopprijzen) en andere betrokkenen (lagere overheden, projectontwikkelaars, corporaties e.d.). Er zijn al gemeentes die dergelijk beleid hebben ontwikkeld en uitvoeren. Ook moet inzet van deze middelen gecombineerd worden met voorlichting over de lange termijnvoordelen (ook financieel-economisch) van investeringen in de natuurlijke leefomgeving in de stad om als hefboom voor bredere investeringen te kunnen fungeren.

7 Conclusies en aanbevelingen

Over de doeltreffendheid van de LNV uitgaven voor natuur is weinig bekend, omdat er maar weinig goede evaluaties zijn. Over de doelmatigheid van het gevoerde beleid is vrijwel niets bekend. Evalueren verdient meer aandacht.

7.1 Conclusies

Scope van de doorlichting

De scope van deze beleidsdoorlichting is waar het gaat om invloeden op de natuur beperkt tot de invloed van uitgaven van het ministerie van LNV. De kwaliteit van de natuur in Nederland wordt daarnaast in sterke mate bepaald door beleid van andere ministeries dan LNV, door provincies (zie hieronder) en door maatschappelijk/economische ontwikkelingen.

Deze beleidsdoorlichting leidt tot de volgende conclusies:

Beleidstheorie

- Ten behoeve van deze doorlichting heeft het ministerie van LNV de beleidstheorie achter het natuur- en biodiversiteitsbeleid opgesteld. Dit is achteraf gebeurd, nadat het beleid is gevoerd. Arcadis en SEO hebben deze theorie op onderdelen aangevuld en indicatoren toegevoegd. De theorie lijkt over het algemeen plausibel. Uit de beleidstheorie blijkt dat het succes van het natuur- en biodiversiteitsbeleid afhankelijk is van groot aantal 'schakels' (veronderstelde oorzakelijke verbanden) in lange ketens van beleid naar de uitkomsten met betrekking tot natuur en biodiversiteit.

De rol van de provincies

- Het ministerie van LNV is namens het rijk systeemverantwoordelijk voor het natuur- en biodiversiteitsbeleid. De uitwerking van de beleidskaders en beheersverantwoordelijkheid voor natuur ligt deels bij Provincies, via het ministerie van BZK gefaciliteerd met geld uit het Provinciefonds. Daarnaast zijn ministeries als IenW en Defensie ook beheersverantwoordelijk voor een deel van het Natura 2000-areaal. Het ministerie van LNV voert daarnaast eigen beleid, dat kan worden gezien als kaderstellend voor, of aanvullend op het beleid van provincies. In deze beleidsdoorlichting ligt de focus op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het eigen natuurbeleid van het ministerie van LNV.

Beschikbare beleidsevaluaties

- Er is veel evaluatiemateriaal beschikbaar rond het thema natuur en biodiversiteit, maar dit geeft in verreweg de meeste gevallen geen duidelijk beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Zo is er waardevol onderzoek naar de staat van de natuur, maar daarin wordt geen expliciete koppeling met het natuurbeleid van het ministerie van LNV gelegd. De evaluatie van de Programmatische Aanpak Stikstof vormt hierop een uitzondering. 'Lerende evaluaties' leveren nuttige informatie, maar niet altijd over doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid van LNV. Evaluaties van afzonderlijke beleidsmaatregelen doen vaak geen duidelijke uitspraken over doeltreffendheid, of onderbouwen dergelijke uitspraken niet met 'hard' wetenschappelijk onderzoek. Aan doelmatigheid besteden al deze evaluaties weinig aandacht.

Doeltreffendheid van het beleid

Gezien de beperkte beschikbare informatie kunnen in deze doorlichting slechts indicaties van doeltreffendheid van het natuurbeleid van LNV worden gegeven, op basis van de waargenomen ontwikkeling van de natuurkwaliteit, kwalitatieve informatie in beleidsevaluaties en uitspraken in uitgevoerde interviews. Die indicaties worden hieronder weergegeven. Het uitgangspunt daarbij is de in hoofdstuk 1 weergegeven Kernhypothese van het onderzoek: “Een sterke en veerkrachtige natuur draagt bij aan houdbaar maatschappelijk welzijn.”. De kernhypothese wordt in hoofdstuk 1 uitgewerkt in vier deelhypothesen. Hieronder worden eerst conclusies over het bereiken van doelen weergegeven, en vervolgens conclusies per deelhypothese. Tot slot volgen conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid van specifieke onderdelen van het natuur- en biodiversiteitsbeleid.

Conclusies met betrekking tot doelbereik

- De achteruitgang van de kwaliteit van de natuur in natuurgebieden lijkt gemiddeld tot stilstand gekomen in de doorgelichte beleidsperiode. Het PAS heeft hieraan een impuls gegeven door het opstarten van herstelmaatregelen. De realisatie van doelstellingen voor milieuecondities in natuurgebieden en de staat van instandhouding van natuur in Natura 2000-gebieden blijft echter nog ver achter en deze doelstellingen lijken bij voortzetting van het in deze beleidsperiode gevoerde beleid ook niet gehaald te worden.
- Buiten natuurgebieden namen de natuurkwaliteit en biodiversiteit in de doorgelichte beleidsperiode nog steeds af. Dat wordt vooral veroorzaakt door economische ontwikkelingen (met name intensivering van het agrarisch landgebruik) en ondanks inspanningen om biodiversiteit in het agrarisch gebied te versterken via het ANLB.
- LNV-beleid levert een bijdrage aan internationale inspanningen en verdragen om de teruggang in biodiversiteit tot stilstand te brengen. Met de internationale biodiversiteit gaat het desondanks nog steeds zeer slecht (IPBES, 2019).
- Het inzicht in ontwikkelingen met betrekking tot natuur en biodiversiteit is goed dankzij (mede door het ministerie van LNV gefinancierde) monitoring en dataverzameling, en door de tweejaarlijkse balans van de leefomgeving van het PBL. Het inzicht geeft een completer beeld van natuur op land dan natuur in water.

Deelhypothese 1: Een grotere betrokkenheid van burgers en meer natuurinclusieve bedrijven dragen bij aan de versterking en benutting van de natuur.

- Natuur heeft een groot draagvlak bij burgers, en een toenemend aantal bedrijven neemt biodiversiteit op in hun beleid. Onbekend is in welke mate dit heeft geleid tot een toename van natuurinclusieve bedrijven. Het merendeel van de ecosysteemdiensten wordt nog niet duurzaam gebruikt, de land- en broeikasgasvoetafdruk wordt niet kleiner en natuurcombinaties worden nog maar beperkt ingezet als oplossing. In grote lijnen kan gesteld worden dat natuurervaringen van burgers leiden tot een grotere binding met natuur en aanleiding kunnen zijn tot actieve betrokkenheid bij natuurbehoud (Buijs et al, 2020).
- Het beleid voor biodiversiteit in agrarische gebieden wordt voornamelijk door de provincies bepaald en uitgevoerd, zij het dat ander beleid met invloed op biodiversiteit (zoals mestbeleid, gewasbeschermingsmiddelen, KRW) voornamelijk rijksbeleid is. In de beschikbare evaluaties worden weinig uitspraken gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bijdrage van het ministerie van LNV binnen de begroting van artikel 12 aan biodiversiteitsbeleid in agrarische gebieden. Er geen uitspraken worden gedaan over doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid van LNV op dit onderdeel.

- Het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer (ANlb), dat in 2016 is ingesteld en door de provincies wordt uitgevoerd, lijkt volgens betrokkenen doeltreffender en doelmatiger te zijn dan het oude stelsel.

Deelhypothese 2: De eigenstandige verantwoordelijkheid van provincies zorgt voor een versterking en duurzame benutting van de landnatuur, een betere aansluiting op andere beleidsvelden en vergroot de betrokkenheid van burgers en bedrijven.

- Hoewel dit niet expliciet is onderzocht in deze beleidsdoorlichting, lijkt het door provincies gevoerde beleid een belangrijke rol te hebben gespeeld bij het gemiddeld tot stilstand brengen van de achteruitgang van de natuur in natuurgebieden. Ook het ministerie van LNV leverde hieraan een bijdrage vanuit haar regisserende rol, maar de inzet van het ministerie van LNV daarvan was vooral aan het begin van de beleidsperiode voor velen nog weinig zichtbaar.
- De achteruitgang van de natuurkwaliteit en biodiversiteit buiten natuurgebieden trad op ondanks de subsidies die provincies voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer beschikbaar stelden.

Deelhypothese 3: Vanuit de regisserende taak draagt de rijksoverheid bij aan het versterken van de natuur en biodiversiteit in de grote wateren.

- De doeltreffendheid voor het beleid ten aanzien van de grote wateren is in de periode 2015-2019 betrekkelijk groot geweest voor de Noordzee en Waddenzee, waar zich ten aanzien van de milieutoestand en duurzaam gebruik gunstige ontwikkelingen hebben voorgedaan. Voor de overige grote wateren (Zuidwestelijke Delta, IJsselmeergebied en Rivierengebied) zijn geen bestaande evaluaties gevonden die inzicht kunnen geven in de hier optreden ontwikkelingen ten aanzien van milieukwaliteit en duurzaam gebruik.
- De doeltreffendheid van het LNV-beleid via de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) is op dit moment nog niet in te schatten. Het PAGW is in de afgelopen beleidsperiode gestart, concrete maatregelen zijn nog niet genomen.

Deelhypothese 4: De Nederlandse biodiversiteit staat niet op zichzelf. Participatie in internationaal overleg draagt eraan bij om sectoren aan te sturen om verantwoordelijkheid te nemen in het behoud en versterken van biodiversiteit.

- Beschikbare evaluaties geven geen informatie over de doeltreffendheid van de bijdrage van Nederland, die overigens maar in beperkte mate vanuit het ministerie van LNV plaatsvindt. Volgens diverse geïnterviewden is de invloed van Nederland relatief groot, maar worden de uitkomsten van deze inspanningen beperkt door ander beleid op het gebied van internationale handel, zoals bijvoorbeeld import van soja, palmolie en andere producten waarvan de productie mogelijk negatieve gevolgen heeft voor biodiversiteit.

Overige conclusies met betrekking tot doeltreffendheid

- Omdat het op basis van de beschikbare evaluaties niet mogelijk is uitspraken te doen op welke wijze en in welke mate de bijdrage van LNV aan Caribisch Nederland bijdraagt aan het behoud van de natuur op de eilanden kunnen er geen uitspraken worden gedaan over doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid van LNV op dit onderdeel.
- Hoewel het aantal invasieve en potentieel invasieve uitheemse soorten in de geëvalueerde periode nog steeds toenam, is de doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van invasieve soorten geëvalueerd als gedeeltelijk effectief. Dit omdat er beleidsmaatregelen genomen worden om invasieve soorten te beheersen, te bestrijden en introductie te voorkomen.

- LNV heeft een stimulerende en faciliterende rol voor het versterken van internationale aandacht voor regulering van handel in bedreigde soorten en tegengaan van illegale handel. LNV heeft een uitvoerende rol op de voorbereiding en uitvoering van internationale en in EU-verband gemaakte afspraken over de internationale handel in bedreigde dieren en planten. Er zijn geen evaluaties beschikbaar naar over de uitvoering van deze beleidstaken. Het is daarom lastig om een breder oordeel te geven over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid op dit onderwerp.

Doelmatigheid van het beleid

- Over de doelmatigheid van het gevoerde beleid is vrijwel niets bekend. Zowel de eerdere beleidsevaluaties als de voor deze doorlichting uitgevoerde interviews leveren hierover nauwelijks informatie op. Dit betekent dat niet bekend is of met dezelfde hoeveelheid meer had kunnen worden bereikt, dan wel of hetzelfde had kunnen worden bereikt met minder middelen.

Effecten van bezuinigen dan wel intensiveren

- De voorgestelde bezuinigingen op integratie economie-ecologie kunnen het draagvlak voor natuur bij maatschappelijke organisaties en burgers schade toebrengen. Bovendien bestaat de kans dat benodigde investeringen en kosten voor o.a. handhaving dermate hoog zijn dat de resterende middelen weinig doelmatig meer kunnen worden ingezet.
- Bezuinigen op Staatsbosbeheer leidt wellicht tot meer commerciële activiteiten van deze organisatie, wat ten koste kan gaan van de ecologische kwaliteit van haar gebieden.
- Intensivering van beleid t.a.v. natuurinclusief bouwen is alleen doeltreffend als bijdrage aan een bredere kwaliteitsslag in het stedelijk gebied, en waarbij gecombineerd wordt met middelen vanuit andere sectoren en van andere publieke en private partijen. Voorlichting kan daarbij een belangrijke meerwaarde opleveren.

7.2 Aanbevelingen

Betere evaluaties

- Evalueren verdient meer aandacht. Op tal van beleidsterreinen vindt geen of onvoldoende evaluatie plaats, zoals bijvoorbeeld de Nederlandse bijdrage aan internationale inspanningen om biodiversiteit te behouden en beleid voor natuur in Caribisch Nederland. Het instrument dient breder ingezet te worden, bijvoorbeeld aan de hand van (opvolgers voor) de in dit onderzoek toegepaste beleidstheorie. Evaluaties van beleidsmaatregelen kunnen sterker worden gericht op wetenschappelijk onderbouwde conclusies over doeltreffendheid. LNV kan de uitvoerders van evaluaties vragen om daar heldere uitspraken te doen en eisen dat de onderbouwing van die uitspraken een bepaald niveau moet bereiken op de in deze doorlichting gebruikte 'effectladder'. De ervaring leert overigens dat dit niet alleen speelt bij LNV/Natuurbeleid. Evalueren is voor ministeries vaak een 'moetje' dat minder aandacht krijgt dan beleidsontwikkeling en incidenten.
- Evaluaties van beleidsmaatregelen dienen meer aandacht te geven aan doelmatigheid. Dat kan door naast de effecten van beleid ook de kosten te schatten, en kosten en effecten tegen elkaar af te zetten. Daarbij kunnen methoden worden toegepast die in ex ante beleidsonderzoek worden ingezet, zoals kosteneffectiviteitsanalyse en maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). De toename van de rijksuitgaven voor natuur na de periode die in deze beleidsdoor-

lichting wordt beschouwd - met name via het programma Natuur en de opkoop van stikstof-rechten - maakt het belang van doelmatige besteding groter. De scope van het natuurbeleid wordt daarmee breder.

- Het is voor evaluaties nuttig als bij de ontwikkeling van het beleid en bij ex ante beleidsevaluaties al een beleidstheorie is opgesteld. Dit vergemakkelijkt ex post evaluaties. Bovendien geeft een vooraf opgestelde beleidstheorie wellicht een beter beeld van de verwachtingen die tijdens de beleidsontwikkeling leefden, dan een achteraf ge(re)construeerde beleidstheorie.

Beter beleid

- De spanning tussen economie en natuur vraagt om scherpe keuzes. De natuurdoelen zijn niet dichterbij gekomen, ondanks het gevoerde beleid. De onhoudbaarheid van het PAS laat zien dat het ontbreken van scherpe keuzes inmiddels maatschappelijke consequenties heeft gekregen, die alsnog vragen om krachtig ingrijpen. De invoering van een maximumsnelheid van 100 km/u op snelwegen overdag is hiervan een voorbeeld, maar niet meer dan een eerste aanzet tot een oplossing voor de stikstofcrisis. Het extra geld dat inmiddels wordt ingezet voor natuurherstel lijkt nuttig, maar is waarschijnlijk niet voldoende om de doelen te halen.
- Uit deze beleidsdoorlichting komt naar voren dat beleid op het gebied van natuur en biodiversiteit doeltreffender én doelmatiger kan worden als de coherentie tussen natuurbeleid en ander beleid (voedselproductie en -consumptie, water, ruimtelijke ordening, milieu, economisch beleid, internationale handel, energie) sterk wordt verbeterd.
- Het beleid voor natuur en biodiversiteit in Nederland ligt op basis van het Natuurpact met name in handen van de provincies. Als systeemverantwoordelijke stelt het Rijk de kaders en ambities van dit beleid vast, en legt verantwoording af naar Europa. Uit de in dit onderzoek bestudeerde informatie, en met name uit de gesprekken met diverse betrokkenen komt het beeld naar voren dat LNV in de periode 2015-2019 nog sterk zoekende was naar invulling van deze rol en, met name in het begin, vrij onzichtbaar was. Er is behoefte aan een Rijksoverheid die duidelijker kaders stelt en meer regie voert, gericht op het behalen van doelstellingen. In het Programma Natuur dat in 2020 is geïntroduceerd als één van de noodzakelijke onderdelen van de uitweg uit de stikstofcrisis lijkt het Rijk deze rol duidelijker op zich te nemen.
- De betekenis van agrarisch natuurbeheer voor herstel en (daarna) instandhouding van biodiversiteit van het landelijk gebied kan verder worden vergroot door samenhangend beleid te ontwikkelen rond de thema's (natuurinclusieve) landbouw, vitaal platteland, vermindering van stikstof en andere emissies, natuurherstel (Programma natuur), verdrogingsbestrijding en klimaatadaptatie in het landelijk gebied.
- De implementatie en uitvoering van natuurinclusief beleid van bedrijven komt nog steeds (te) langzaam op gang, ondanks de toenemende perceptie dat biodiversiteit essentieel is voor brede welvaart. LNV zou, samen met de ministeries van EZK, IenW en BZK, meer inspanningen kunnen plegen om bedrijven te helpen in een transitie naar meer natuurinclusieve bedrijfsvoering, niet alleen met financiële middelen (subsidies, fiscale voordelen), maar ook door kennis te ontwikkelen en te vergaren en innovaties te stimuleren.
- LNV-beleid heeft een bijdrage geleverd aan internationale inspanningen en verdragen om teruggang in biodiversiteit tot stilstand te brengen. Om het bereiken van dit doel in de toekomst dichterbij te brengen is continuering van de Nederlandse inbreng aan deze inspanningen van groot belang.
- De Coronacrisis, die ontstond vlak na deze beleidsperiode, heeft het belang van natuur voor het welzijn van mensen aangetoond. Onderzoek door de Universiteit van Antwerpen in het

voorjaar van 2020 wees uit dat veel meer mensen de natuur introkken. 90% van de ondervraagden voelden zich daarna fitter, positiever, meer ontspannen, minder angstig en gelukkiger. Meer dan de helft van de respondenten die de weg naar de natuur hebben gevonden, ervaart de natuur nog positiever dan voor de coronacrisis. De overgrote meerderheid vindt het voor de gezondheid belangrijk om de natuur in te gaan (Decker et al., 2020).

Het verdient gezien deze eerste onderzoeksresultaten aanbeveling om verder onderzoek te doen naar de (beleefde) gezondheids- en welzijnsvoordelen van de beschikbaarheid van natuur in deze periode, en het momentum aan te grijpen om de betrokkenheid bij de uitvoering van het natuurbeleid te vergroten, zowel van zowel burgers als maatschappelijke organisaties (waaronder bijvoorbeeld die in de gezondheidszorg). Dit onderzoek kan zich ook richten op hoe verdere ontwikkeling van natuur ruimtelijk kan worden georganiseerd, om maximaal bij te dragen aan de beoogde maatschappelijke effecten zonder dat biodiversiteitsdoelstelling in gevaar komen (dus bijvoorbeeld versterking van natuur dicht bij de stad en recreatie concentreren in minder kwetsbare gebieden).

Literatuur

- Andersson Elffers Felix (2018). Koorddansens bij wind. Evaluatie Programma naar een Rijke Waddenzee 2015-2018. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Auditdienst Rijk (2018). Evaluatie Beheer Natuursubsidies Kroondomein. Den Haag: Auditdienst Rijk.
- Bennett, E.L. (2011) Another inconvenient truth: The failure of enforcement systems to save charismatic species. *Oryx*.
- Bentham, M. van, N. Koeman, B. Tieben (2019). Beleidsdoorlichting agrobieland. SEO-rapport 2019-41, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Berenschot (2018). Evaluatie subsidie voor Communicatie en Educatie in de Nationale Parken aan IVN. Utrecht: Berenschot.
- Berenschot (2020). Beleidsevaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS. Utrecht: Berenschot.
- Boer, T.A. de & Langers, F.L. (2017). Maatschappelijk draagvlak voor natuurbeleid en betrokkenheid bij natuur in 2017. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WUR.
- WOT-technical report 102. Brooks, J., Waylen, K.A., Mulder, M.B. (2013) Assessing community-based conservation projects: A systematic review and multilevel analysis of attitudinal, behavioral, ecological, and economic outcomes. *Environmental Evidence*. 2: 2
- Bureau Beke (2018). Na het beslag. Een onderzoek naar door RVO inbeslaggenomen voorwerpen onderdeel Natuur en de afhandeling daarvan. Arnhem: Bureau Beke.
- Butchart, S.H., Di Marco, M., Watson, J.E.M. (2016) Formulating Smart Commitments on Biodiversity: Lessons from the Aichi Targets. *Conservation letters*. 00(0)1-13
- Buijs, A.E., D.A. Kamphorst, C.B.E.M. Aalbers (2020). Draagt maatschappelijke betrokkenheid bij aan de legitimiteit van het natuurbeleid? Inventarisatie van beleidsverwachtingen en review van literatuur. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-technical report 196
- CBS (2020). Kosten en financiering; natuur- en landschapsbeheer
- Commissie Theeuwes (2012). Durf te meten. Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

- D'Amen, M., Bombi, P., Campanaro, A., Zapponi, L., Bologna, M.A., Mason, F. (2012) Protected areas and insect conservation: questioning the effectiveness of Natura 2000 network for saproxylic beetles in Italy. *Animal Conservation*. 16: 370-378.
- Decker, A. de, R. Remmen, H. Keune en A. Lenaerts (2020). Het Corona-natuuronderzoek. www.uantwerpen.be/nl/leerstoelen/zorg-en-natuurlijke-leefomgeving/het-corona-natuuronderzoek.
- Deltares (2018). Landelijk Meetnet Gewasbeschermingsmiddelen Land- en Tuinbouw. Evaluatie resultaten 2017. Delft: Deltares.
- Directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie (2019). Evaluatie uitvoering
- Eaton, J.A., Shepherd, C.R., Rheindt, F.E., Harris, J.B.C., van Balen, S.B., Wilcove, D.W. & Collar, N.J. (2015) Trade-driven extinctions and near-extinctions of avian taxa in Sundaic Indonesia. *Forktail*, 31: 1-12
- EU-milieubeleid 2019. Landenrapport Nederland. Brussel: Europese Commissie.
- Ecorys (2014). Beleidsevaluatie Natuurschoonwet 1928. Rotterdam: Ecorys.
- Ecorys (2018). Evaluatie Staatsbosbeheer. Rotterdam: Ecorys.
- European Commission (2020). EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives. COM(2020)
- European Union (2016) Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)
- Gason, K.J., Jackson, S.F., Nagy, A., Cantú-Salazar, L., & Johson, M. (2008) Protected Areas in Europe: Principle and Practice. *Annals of the New York Academy of Sciences*
- Grinsven, H., Tiktak, A. & Rougoor, C. (2016). Evaluation of the Dutch implementation of the nitrates directive, the water framework directive and the national emission ceilings directive. *Wageningen Journal of Life Sciences*, 78. 69-84.
- Hopkinson, P., (2000) National-scale conservation assessments at an appropriate resolution. *Diversity and distributions*, 6: 195-204
- IPBES (2019). Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (editors). IPBES secretariat, Bonn, Germany.
- Kamerstuk II, 2011-2012, 30 825, nr. 153
- Kamerstuk II, 2013-2014, 33 576, nr. 6 en 8

Kamerstuk II, 2015-2016, 33 576, nr. 56

Kamerstuk II, 2018-2019, 27 625, nr. 476

Kamerstuk II, 2018-2019, 32 670, nr. 140

Kleijn, D., Berendse, F., Smit, R., & Gilissen, N. (2001). Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes. *Nature*, 413, 723-725. Koopmans, C., B. Hof, N. Koeman, L. Kroon, W. Rougoor, B. ter Weel, J. Witteman (2018). Beleidsdoorlichtingen belicht, SEO-rapport 2018-110, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Maiorano, L., Falcucci, A., Garton, E.O., Boitani, L. (2007) Contribution of the Natura 2000 Network to Biodiversity Conservation in Italy. *Conservation Biology*. 21 (6) 1433-1444.

Maxwell, S.L., Milner-Gulland, E.J., Jones, J.P.G., Knight, A.T., Bunnefeld, N., Nuno, A., Bal, P., Earle, S., Watson, J.E.M., Rhodes, J.R. (2015) Being smart about SMART environmental targets. *Environmental sciences*, 347 (6226)

Ministerie van Economische Zaken (2013). Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Ministerie van Economische Zaken (2014). Natuurlijk verder. Rijksnatuurvisie 2014. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Ministerie van Economische Zaken (2018). Begroting 2017. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Ministerie van Economische Zaken (2019). Begroting 2018. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Ministerie van Financiën (2018). Regeling van de minister van Financiën van 15 maart 2018, houdende regels voor periodiek evaluatie-onderzoek (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek of RPE), Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van Financiën (2019). Najaarsnota 2019. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2018a). Landbouw, natuur en voedsel: waardevol verbonden. Nederland als koploper in de kringlooplandbouw. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2018b). Begroting 2019. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2019a). Realisatieplan Visie LNV. Op weg met nieuw perspectief. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2019b). Begroting 2020. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020a). Jaarverslag 2019. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020b). Begroting 2021. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020c). Startnotitie Beleidsdoorlichting artikel 12 begroting LNV 'Natuur en biodiversiteit' 2015 – 2019. Voormalig artikel 8 en artikel 18 (EZ/LNV). Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit & Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018). Eindrapportage groot project Ecologische Hoofdstructuur. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Rijkswaterstaat & Interprovinciaal Overleg (2019). Natura 2000. Adviesrapport actualisatie doelensysteem. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2021) Procedure Natura 2000. Website: <https://www.natura2000.nl/procedure-natura-2000>. Bezocht: februari 2021.
- NewForesight (2018). De Transitie naar de Verankering van Natuurlijk Kapitaal. Vooruitkijkende Evaluatie van het Programma Natuurlijk Ondernemen. Utrecht: NewForesight.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2016a). Balans van de leefomgeving 2016. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2016b). Natuurlijk Kapitaal: naar waarde geschat. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2017). Evaluatie Meststoffenwet 2016. Syntheserapport. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2017b). Green Deals: van ruimte maken naar richting geven. Milieu. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving
- Planbureau voor de Leefomgeving (2018). Balans van de leefomgeving 2018. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2018b) Transparantie verplicht. Verwachtingen over het instrument transparantie om maatschappelijk verantwoord ondernemen te stimuleren. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Planbureau voor de Leefomgeving (2020a) Balans van de leefomgeving 2020. Website: <https://themasites.pbl.nl/balans-leefomgeving/>. Bezocht: februari 2021.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2020b) Kennisbasis natuurkwaliteit Noordzee en grote wateren. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving
- Planbureau voor de Leefomgeving & de Nederlandse Bank (2020). Biodiversiteit en de financiële sector: een kruisbestuiving? Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University & Research (2017). Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University & Research (2020a). Nederlands natuurbeleid in internationale context. Voortgang realisatie natuur- en biodiversiteitsbeleid. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University & Research (2020b). Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur in beleid en praktijk. Verkennende studie onder burgers en bedrijven. Achtergrondstudie. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen University & Research en Vrije Universiteit (2020). Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen University & Research (2021). Herstelmaatregelen Natuurnetwerk vooral positief voor natte ecosystemen. De Levende Natuur. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving
- Provinciefonds (2016). Decembercirculaire 2016. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Provinciefonds (2017). Meicirculaire 2017. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Quesada, I.A. (2015) International cooperation for biodiversity conservation: an economic analysis. PhD thesis, Wageningen University, Wageningen, NL
- Raad van State (2019). Uitspraak 201600614/3/R2, 201600617/3/R2, 201600618/3/R2, 201600620/3/R2, 201600622/4/R2, 201600630/3/R2. ECLI:NL:RVS:2019:1603.
- Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (2020). Evaluatie programma Groene Groei. Den Haag: Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland.
- Rijkswaterstaat (2020). Jaarrapportage ecologische waterkwaliteit en natuur 2019. Utrecht: Rijkswaterstaat.
- Scheffers, B.R., Oliveira, B.F., Lamb, I. & Edwards, D.P. (2019) Global wildlife trade across the tree of life. *Science*, 366: 71-79

- Sterling, E.J., Betley, E., Sigouin, A., Gomez, A., Toomey, A., Cullman, G., Malone, C., ... (2017) Assessing the evidence for stakeholder engagement in biodiversity conservation. *Biological Conservation*. 209: 159-171
- Strijker, D., Sijsma, F. J. & Wiersma, D. (2000). Evaluation of nature conservation. *Environmental and Resource Economics*, 16: 363 - 373.
- Tauw (2018). Tussenevaluatie Programma Aanpak Stikstof. Deventer: Tauw.
- Teulings, C.N., Bovenberg, A.L., & van Dalen, H.P. (2003). De Calculus van het Publieke Belang, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Tittensor, D.P., Walpole, M., Hill, S.L.L., Boyce, D.G., Britten, G.L., Burgess, N.D., ... (2014) A mid-term analysis of progress toward international biodiversity targets. *Science*, 346: 241-244
- Van Diggelen, R., Sijsma, F.J., Strijker, D. & van den Burg, J. (2005) Relating land-use intensity and biodiversity at the regional scale. *Basic and applied ecology*, 6: 145-159.
- Wageningen University & Research (2016a). Ex-ante-evaluatie ANLb-2016 voor lerend beheer. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Wageningen University & Research (2016b). Evaluatie fiscale vrijstellingen bos en natuur. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Wageningen University & Research (2017). Staat van de natuur van Caribisch Nederland 2017. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Wageningen University & Research (2018). Evaluation of the Dutch Eel Management Plan 2018: Status of the eel population in 2005-2016. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Wageningen University & Research (2019a). Convention on Biological Diversity. Sixth National Report of the Kingdom of the Netherlands. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Wageningen University & Research (2019b). NatuurBalans Noordzee. Voorbeeld uitwerking van een Noordzee bijdrage aan de Balans van de Leefomgeving. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Young, J.C., Jordan, A., Searle, K.R., Butler, A., Chapman, D.S., Simmons, P. Watt, A.D. (2013) Does stakeholder involvement really benefit biodiversity conservation? *Biological Conservation*. 359-370.

Bijlage A Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie van het onderzoek bestond uit de volgende personen:

Lejo van der Heiden (voorzitter)	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, MT-lid portefeuille natuur NVLG
Peter van Tilburg (trekker)	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; NVLG
John Visbeen	Inter provinciaal Overleg; Plv vz werkgroep natuurbeleid IPO, Provincie Flevoland
Arjan Wildschut	Ministerie van Financiën, Inspectie Rijksfinanciën (IRF) sectiehoofd LNV
Mattie Busch	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat; Hoofd Waterkwaliteit en -Kwantiteit
Bram Bregman	Planbureau voor de Leefomgeving, afdelingshoofd Natuur en Landelijk Gebied
Sjef Ederveen	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, AEP (Algemeen Economische Politiek)
Jack Vera	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, MT-lid Strategie, Kennis & Innovatie
Ruben Post	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, NVLG, teamcoördinator
Susanne den Brabander	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, FEZ, coördinator
Daniëla Haverkamp	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, DG Agro, trainee programma Realisatie Visie LNV
Rob van Brouwershaven - DGAN	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, DG Agro, programmadirecteur Realisatie Visie LNV
Alexander Buitenhuis	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; Strategie, Kennis & Innovatie.

De vergaderingen van de begeleidingscommissie werden bijgewoond door de onafhankelijke deskundige:

Ingrid Visseren-Hamakers	Wageningen University & Research, Chair Environmental Governance and Politics, onafhankelijk deskundige
--------------------------	---

Bijlage B Opzet interviews

Voor de interviews is een uniforme opzet gebruikt. Hierbij zijn per onderwerp aanvullend specifieke vragen geformuleerd, naar aanleiding van de beschikbare evaluaties per onderwerp en geïdentificeerde witte vlekken.

Introductie onderzoek/ onderzoekers

- Doel onderzoek: beoordelen van de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid. (efficiëntie) van het beleid van LNV op gebied van natuur & biodiversiteit (artikel 12 van de begroting).
- Onderwerp:
- Introductie interviewers

Introductie geïnterviewde

- Positie, organisatie.
- Werkzaamheden, doelstelling, missie e.d.
- Betrokkenheid bij beleidsonderdeel.

Organisatie en uitvoering (rijks)beleid

- Op welke wijze krijgt overheidsbeleid (op dit onderwerp) gestalte en hoe werkt dit door?
- Wat is het aandeel van LNV, hoe is dit beleid vormgegeven en hoe is dit verankerd in het totale beleid?
- Op welke wijze wordt beleid gefinancierd, en wat is het aandeel van LNV daarin? Welke beleidsinstrumenten zet LNV in en (in welke mate) zijn deze zichtbaar voor geïnterviewde?
- Wat merkt geïnterviewde van beleid LNV; op welke wijze heeft hij/zij daarmee te maken?

Doeltreffendheid

Definitie: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd

- Worden beoogde outputs, outcomes en impacts van inzet van de beleidsinstrumenten in voldoende mate behaald?
 - Zo ja, hoe en waar? Op welke wijze is dit zichtbaar of meetbaar? Welke beleidsinstrumenten zijn bepalend voor deze resultaten?
 - Zo nee, waarom niet? Waar blijven resultaten achter, wat zijn hiervan de oorzaken en waar liggen knelpunten? Hoe zouden deze knelpunten kunnen worden aangepakt? Welke aanbevelingen voor aanpassing van organisatie en uitvoering van het beleid?
- Hoe kan doeltreffendheid verbeterd worden?
- Zijn er bronnen waarin een en ander wordt onderbouwd?

Doelmatigheid

Definitie: de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. We spreken over doelmatigheid van beleid als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt.

- Worden de middelen door LNV voor u herkenbaar ingezet?
- Leveren investeringen voldoende op in verhouding tot de bereikte effecten? Welke beleidsinstrumenten zijn hierbij bepalend?
 - Zo ja, hoe en waar? Op welke wijze is dit zichtbaar of meetbaar?

- Zo nee, waarom niet? Wat is hiervan de oorzaak?
- Hoe kan doelmatigheid verbeterd worden?
- Zijn er bronnen waarin een en ander wordt onderbouwd?

'Nabranders'?

Vragen n.a.v. onderzochte beleidsevaluaties:

- Concreet maken per interview n.a.v. bevindingen uit beschikbare evaluaties / witte vlekken.

Tabel B.1 Respondenten interviews

Onderwerp	Geïnterviewde	Organisatie
Agrarisch Natuurbeheer	Alex Datema	Boerennatuur
Internationale Natuur en Biodiversiteit	Esther Turnhout	Wageningen University & Research, hoogleraar
Betrokkenheid en vermaatschappelijking natuur	Louise Vet	Deltaplan Biodiversiteitsherstel, voorzitter
Natura2000, NNN en Grote Wateren	Teo Wams	Natuurmonumenten, directeur Natuurbeheer
Economie en Natuurlijk Kapitaal	Koos Biesmeijer,	Leiden Universiteit, hoogleraar
Samenhang indicatoren	Arjen van Hinsberg, Hendrien Bredenoord Mark van Oorschot	Planbureau voor de Leefomgeving

Bron: Arcadis

Bijlage C Deelnemers rondetafelgesprekken

Tabel C.1 Deelnemers rondetafelgesprekken

Onderwerp	Geïnterviewde	Organisatie
Behoud en versterking (inter)nationale biodiversiteit	Hank Bartelink	Landschappen NL
	Henk Simons	IUCN NL
	David Kleijn	Wageningen University & Research
Duurzaam gebruik van (inter)nationale natuur / Vermaatschappelijking natuur	Janneke van Montfort	Nationale Parken Bureau
	Jaap Verhulst	Nationale park Drenthse Aa
	Patrick Nuvelstijn	Natuurmonumenten

Bron: Arcadis

Bijlage D Indicatoren

Tabel D.1 Lijst met indicatoren waarnaar is gezocht in de evaluaties. Deze lijst is niet uitputtend en opgesteld aan de start van het onderzoek.

Activiteiten	Output	Outcome
Aantal subsidies	Productie van dierlijke mest (kg stikstof, kg fosfaat)	Aantal bedrijven met biodiversiteitsparagraaf in jaarverslag
Omvang subsidies	Nitraatconcentratie per liter in uitspoelend water onder landbouw-bedrijven	Hoogte investeringen van bedrijven in natuurinclusieve maatregelen
Aantal opdrachten	Fosfaatconcentratie per liter in uitspoelend water onder landbouw-bedrijven	Bijdrage natuur en biodiversiteit aan BNP
Omvang bijdragen aan mede-overheden	Aantal onderscheppingen beschermde soorten en producten daarvan door douane	Waarde ecosysteemdiensten
Omvang bijdragen aan ZBO's	% stikstofgevoelige N2000 gebieden waar PAS ontwikkelingsruimte creëert	Aansluiting bij keurmerken (deel van de markt, aantal bedrijven)
Omvang bijdragen aan internationale organisaties	Aantal definitief aangewezen Natura 2000 gebieden	Ontwikkeling kwaliteit agrarische natuur a.d.h.v. maatlatten
	Aantal definitief vastgestelde EZ beheerplannen	Bijdrage van natuur en bos aan verduurzaming energie (ton biomassa voor energieopwekking; mate van integratie met andere duurzaamheidsopgaven zoals wind, zon en water)
	Aantal verleende vergunningen Wnb (bij toename zijn er meer bedrijven die binnen normen voor natuur werken)	Bijdrage van natuur aan klimaatadaptatie;
		Bijdrage natuur aan waarde vastgoed
		Ontwikkeling staat van instandhouding Natura 2000-gebieden
		Oppervlakte en samenhang van beschermde en beheerde natuurgebieden (N2000 en NNN)
		Ontwikkeling ecologische kwaliteit grote wateren (KRW gerelateerd)
		Ontwikkeling ecologische kwaliteit Noordzee (relevante KRM descriptors)
		Stand van duurzame condities van alle in 1982 voorkomende soorten
		Aantal soorten op (internationale en nationale) Rode Lijst
		Aantal leden natuurbehoudorganisaties
		Aantal bezoekers natuurgebieden; toegankelijkheid natuurgebieden
		Kijkcijfers natuurprogramma's
		Waardering natuur door burgers (kwalitatief)
		Bijdrage natuur aan gezondheid en (mentaal) welbevinden

Bron: SEO & Arcadis



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl