



Planbureau voor de Leefomgeving

PBL-notitie

Evaluatie van het Natuurpact

**Een voorstel voor een
evaluatiekader**

Colofon

Deze notitie is opgesteld door het PBL, in samenwerking met Alterra (onderdeel van Wageningen UR) op verzoek van de stuurgroep monitoring en evaluatie Natuurpact.

PBL-publicatienummer: 1633

Auteurs

Rob Folkert (projectleider) (PBL)

Rikke Arnouts (PBL)

Froukje Boonstra (WUR)

Arjen van Hinsberg (PBL)

Wiebren Kuindersma (WUR)

Contact

Rob Folkert (rob.folkert@pbl.nl)

Interne review

Keimpe Wieringa (supervisie)

Femke Verwest

Inhoud

Samenvatting.....	4
1 Aanleiding en uitgangspunten.....	6
2 De ambities in de evaluatie	9
3 De beleidsstrategieën in de evaluatie	11
4 De doelen in de evaluatie	14
5 Het schaalniveau van de doelen.....	16
6 Leerthema's in de evaluatie.....	17

Samenvatting

In de afgelopen jaren is het natuurbeleid gedecentraliseerd. Het Rijk en de provincies hebben hierover afspraken vastgelegd in het Bestuursakkoord Natuur (2011) en het Natuurpact (2013). De provincies zijn verantwoordelijk voor het natuurbeleid, het Rijk stelt de kaders en is eindverantwoordelijk voor het voldoen aan de internationale verplichtingen. De ambities voor het natuurbeleid van het Rijk en de provincies hebben betrekking op het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland, het halen van de internationale natuurdoelen en het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur. De afspraken uit het Natuurpact vormen hierbij een 'plus' op het eerdere Bestuursakkoord. De ambities moeten in 2027 zijn gerealiseerd.

Het Rijk en de provincies hebben in het kader van de decentralisatie afgesproken de monitoring en evaluatie van het natuurbeleid te richten op het leren van ervaringen met dit beleid en elkaar te informeren over de voortgang van de ambities. Dit moet ertoe leiden dat de in het Natuurpact genoemde ambities ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. De provincies leveren samen jaarlijks een landelijk beeld over de voortgang en hebben hierover jaarlijks een bestuurlijk overleg met de staatssecretaris. Het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) zal de afspraken uit het Natuurpact evalueren.

Het PBL evalueert eens in de drie jaar of het gevoerde natuurbeleid leidt tot het halen van de in het Natuurpact afgesproken doelen en of dit op een efficiënte wijze gebeurt. Het PBL zal de eerste rapportage in 2016 publiceren. Het Rijk en de provincies hebben het PBL in dit kader gevraagd wat ze kunnen leren van de verschillende uitwerkingen van het decentrale beleid en de wisselwerking hiervan met de geboden kaders van het Rijk. Het PBL evalueert het beleid tijdens de uitvoering. Dit maakt het voor de provincies en het Rijk mogelijk het beleid dan wel de kaders tussentijds bij te sturen.

Om te bepalen waar de evaluatie over moet gaan, heeft het PBL samen met het Rijk en de provincies dit voorstel voor een evaluatiekader op hoofdlijnen ontwikkeld. Het voorstel omvat de belangrijkste onderzoeksvragen en criteria voor de evaluatie. Het gaat hierbij om: (1) de doelen waarop kan worden geëvalueerd; (2) de te evalueren beleidsstrategieën; en (3) de belangrijkste vragen die provincies en Rijk daarbij hebben. Het voorstel is gebaseerd op een inventarisatie van het provinciale natuurbeleid en de bijbehorende kaders van het Rijk. Uit deze inventarisatie blijkt dat het Rijk en de provincies drie ambities nastreven die met elkaar samenhangen: het verbeteren van de biodiversiteit, het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur, en het versterken van de relatie tussen natuur en economie. Het PBL stelt voor deze ambities centraal te stellen in de evaluatie. Het biodiversiteitsbeleid is voldoende ontwikkeld voor een evaluatie op doelbereik, het beleid voor de overige ambities is nog sterk in ontwikkeling. Als dit op termijn voldoende ontwikkeld is, dan kan het PBL ook de voortgang op deze ambities evalueren.

Voor biodiversiteit worden de belangrijkste provinciale beleidsstrategieën geëvalueerd op hun effectiviteit en efficiëntie. Het gaat hierbij vooral om de inspanningen voor het Natuurnetwerk, het agrarisch natuurbeheer en het waterbeleid in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof. Het voorstel is om het provinciale beleid te toetsen op de internationale doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water. Hierbij wordt gekeken naar de kaders van het Rijk die hierop van invloed zijn, zoals afspraken tussen het Rijk en de provincies over middelen, de verdeling van bevoegdheden, wet- en regelgeving en het rijksbeleid. Bij de evaluatie zal rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de voortgang van de beleidsresultaten niet lineair verloopt.

De provincies hebben vooral behoefte aan kennisuitwisseling over nieuwe beleidsstrategieën in het kader van het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur, en het versterken van de relatie tussen natuur en economie. We stellen voor om een leeragenda met kennisvragen per ambitie (inclusief het verbeteren van biodiversiteit) en in interactie met provincies, het Rijk en maatschappelijke partners nader uit te werken, en te focussen op het efficiënter en effectiever kunnen bereiken van de beleidsdoelen.

In het Bestuursakkoord Natuur is afgesproken om het interbestuurlijk toezicht zoveel mogelijk te beperken. Door de decentralisatie ligt de democratische verantwoording voor het natuurbeleid op provinciaal niveau. Gedeputeerde Staten leggen verantwoording over het natuurbeleid af aan Provinciale Staten. De evaluatie kan bijdragen aan deze verantwoording met analyses van de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid voor biodiversiteit op landelijk niveau, die als basis kunnen dienen voor uitspraken op provinciaal niveau. Bovendien kan de evaluatie bruikbare suggesties opleveren voor de beleidsontwikkeling op het gebied van natuur, samenleving en economie. De evaluatie levert daarnaast informatie voor de democratische verantwoording van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer over de kaders voor het natuurbeleid en de internationale verplichtingen van Nederland aan de Europese Commissie.

Het Rijk en de provincies stellen op basis van dit voorstel het evaluatiekader op hoofdlijnen vast. Op basis hiervan zal het PBL het evaluatiekader samen met het Rijk en de provincies en maatschappelijke partners verder uitwerken. Het PBL zal dit resultaat begin 2015 voorleggen aan het Rijk en de provincies. Op basis hiervan zal het PBL een offerte opstellen met een plan van aanpak voor het evaluatieonderzoek.

De eerste evaluatierapportage in 2016 kan geen ex post-beoordeling van het gevoerde beleid bevatten, gezien het prille stadium van de beleidsuitvoering. In 2016 zal de nadruk liggen op een analyse van de beleidsstrategieën, de samenhang tussen deze strategieën en de gestelde ambities, en op een eerste ex ante-inschatting van de potentie van dit beleid. In de evaluaties na 2016 zullen de resultaten van het gevoerde beleid steeds centraler staan.

1 Aanleiding en uitgangspunten

In de afgelopen jaren is het natuurbeleid gedecentraliseerd. De provincies zijn verantwoordelijk geworden voor het hele natuurbeleid. Het Rijk stelt de kaders en blijft eindverantwoordelijk voor het voldoen aan de internationale verplichtingen, vooral verplichtingen gerelateerd aan de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water. De afspraken over de decentralisatie van het natuurbeleid zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord Natuur (2011) en het Natuurpact (2013). De ambities voor het natuurbeleid van het Rijk en de provincies hebben betrekking op het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland, het halen van de internationale doelen en het versterken van de betrokkenheid van de samenleving bij de natuur. De afspraken in het Natuurpact zijn een 'plus' op de eerdere ambities uit het Bestuursakkoord.

Het Rijk en de provincies hebben in het kader van de decentralisatie afgesproken het interbestuurlijk toezicht zoveel mogelijk te beperken. De democratische verantwoording voor het natuurbeleid ligt op provinciaal niveau. Gedeputeerde Staten leggen verantwoording af aan de Provinciale Staten. De staatssecretaris moet aan de Tweede Kamer verantwoording afleggen over de kaders voor het natuurbeleid en de voortgang van de realisatie van de internationale verplichtingen van Nederland aan de Europese Commissie.

Het Rijk en de provincies richten de monitoring en evaluatie van het Natuurpact op het leren van ervaringen met het natuurbeleid en elkaar te informeren over de voortgang van de ambities. De provincies leveren hiervoor jaarlijks samen een landelijk beeld over de voortgang en hebben hierover jaarlijks een bestuurlijk overleg met de staatssecretaris. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zal eens in de drie jaar de afspraken uit het Bestuursakkoord en het Natuurpact evalueren.

Omdat de ambities in het Natuurpact nog globaal en weinig concreet zijn, hebben het Rijk en de provincies het PBL gevraagd onderzoeksvragen en criteria voor de evaluatie in een vooronderzoek nader uit te werken. Dit moet leiden tot een door het Rijk en de provincies gedragen voorstel voor een evaluatiekader.

Deze notitie bevat een voorstel voor dit evaluatiekader op hoofdlijnen. Het kader is gebaseerd op een vooronderzoek van het PBL, in samenwerking met Alterra/WUR. Daarbij werkte het PBL ook samen met de Vrije Universiteit Amsterdam voor het opzetten van het evaluatieproces en met BIJ12, de uitvoeringsorganisatie van de provincies. BIJ12 brengt de eisen voor de monitoring van het Natuurpact in beeld ten behoeve van de eigen provinciale voortgangsrapportages. Deze zijn van belang voor de PBL-evaluatie, omdat die grotendeels gebruik moet maken van dezelfde gegevens.

Opdracht aan het PBL voor de evaluatie van het Natuurpact

Het Rijk en de provincies hebben het PBL opdracht gegeven te beoordelen of het gevoerde natuurbeleid effectief en efficiënt is en bijdraagt aan het realiseren van de afgesproken ambities in het Natuurpact. Zij hebben daarbij gevraagd om beleidsopties voor te stellen waarmee de doelen eventueel effectiever en efficiënter kunnen worden gehaald. Het Rijk en de provincies hebben hieruit de volgende vragen afgeleid voor de evaluatie, welke zijn opgenomen in de offerte van het PBL:

1. Is het gevoerde natuurbeleid effectief en efficiënt en leidt dit in 2027 tot het halen van de afgesproken doelen in het Natuurpact?
2. Wat kunnen provincies en het Rijk leren van de verschillende uitwerkingen van het decentrale beleid en de wisselwerking hiervan met de geboden kaders van het Rijk?
3. Hoe kunnen de provincies het decentrale beleid en het Rijk de opgestelde kaders verder ontwikkelen en aanpassen om de doelen uit het Natuurpact en Natuurakkoord effectiever en efficiënter te halen?

De referentiesituatie is het einde van de beleidsperiode voorafgaand aan het Bestuursakkoord Natuur, de zogenoemde ILG-periode (ILG staat voor Investeringsbudget Landelijk Gebied) van 2007-2011.

In de evaluatie kijken we naar de effectiviteit en efficiëntie van provinciale beleidsstrategieën. We onderzoeken daarbij of de afspraken uit het Natuurpact en de geboden kaders van het Rijk helpen bij het realiseren van de ambities. De evaluatie spitst zich toe op het beleid dat voortkomt uit de afgesproken ambities in het Natuurpact, die op hun beurt voortbouwen op de afspraken in het Bestuursakkoord Natuur. Een onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van de decentralisatie vormt daarbij geen onderdeel van de opdracht.

Opdracht aan het PBL voor het opstellen van het evaluatiekader

Voordat het PBL kan evalueren, moet duidelijk zijn welke onderwerpen centraal staan. Het Rijk en de provincies hebben het PBL gevraagd een voorstel te doen voor een kader dat de belangrijkste onderzoeksvragen en criteria voor de evaluatie bevat. Het gaat hierbij om: (1) de doelen waarop kan worden geëvalueerd; (2) de te evalueren beleidsstrategieën; en (3) de belangrijkste vragen die provincies en Rijk daarbij hebben.

Aan het PBL is tevens gevraagd te onderzoeken hoe de verbrede doelstellingen in het Natuurpact (doelstellingen anders dan op het terrein van biodiversiteit) in de evaluatie kunnen worden meegenomen en op welk schaalniveau de conclusies en aanbevelingen betrekking kunnen hebben (opdrachtbrief kenmerk dgnr-nb/14041289). Om dit in kaart te brengen, organiseerden PBL en BIJ12 op 9 oktober 2014 een workshop met beleidsambtenaren van het Rijk en provincies. Daarnaast zijn per provincie interviews gehouden met de gedeputeerde voor natuur, beleidsambtenaren en enkele externe partijen (zoals terreinbeheerders en Land- en Tuinbouw Organisaties (LTO's)). Het ging in totaal om vier à vijf interviews per provincie. Bovendien zijn de belangrijkste door Provinciale Staten vastgestelde beleidsdocumenten – zoals natuurbeleidsplannen en uitvoeringsprogramma's – geanalyseerd. Daarbij zijn documenten die tussen begin 2011 en juli 2014 zijn vastgesteld meegenomen in de analyse.

De resultaten van de workshop, de interviews en de documentanalyse zijn verwerkt in dit voorstel voor het evaluatiekader. Het gaat hierbij om een kader voor de lange termijn (tot 2027), en dus niet alleen voor de eerste rapportage in 2016. We gaan in deze notitie in op de ambities, de beleidsstrategieën en de beleidsdoelen die in de evaluatie zullen worden meegenomen, het schaalniveau waarop de conclusies kunnen worden getrokken en leerthema's voor kennisvragen om het beleid verder te ontwikkelen. Het Rijk en de provincies stellen op basis van het voorstel het evaluatiekader op hoofdlijnen vast. Het PBL werkt dit kader later, samen met het Rijk, de provincies en maatschappelijke partners verder uit.

Het evaluatiekader heeft een dynamisch karakter; het te evalueren beleid is nog sterk in ontwikkeling. Nadere uitwerkingen en beleidsveranderingen moeten een plek kunnen krijgen in het kader. Bovendien kan de evaluatie zelf het beleid beïnvloeden, omdat tussentijdse inzichten uit de evaluatie worden meegenomen in de beleidsontwikkeling en -uitvoering.

Hoe gaat het verder?

Het Rijk en de provincies zullen als gezegd samen het evaluatiekader op hoofdlijnen vaststellen en ook het proces hiervoor organiseren. Zij zorgen daarbij voor de afstemming van het evaluatiekader met de maatschappelijke partners, zodat deze stakeholders in een vroeg stadium bij de evaluatie zijn betrokken. Hiermee kan worden gewaarborgd dat dit traject leidt tot een breed gedragen evaluatie.

Na vaststelling van het evaluatiekader op hoofdlijnen, zullen het PBL, Alterra en BIJ12 begin 2015 samen met het Rijk, de provincies en maatschappelijke partners de doelen uitwerken in (bestaande) indicatoren, de beleidsstrategieën nader duiden en de gegevensbehoefte inschatten. Het PBL zal het resultaat hiervan voorleggen aan het Rijk en de provincies, die begin 2015 een uitgewerkt evaluatiekader zullen vaststellen. Op basis hiervan zal het PBL een offerte opstellen, met een plan van aanpak voor het evaluatieonderzoek.

BIJ12 zal het programma van eisen voor de monitoring van het Natuurpact mede baseren op de informatiebehoefte in het uitgewerkte evaluatiekader. Een uitgangspunt is dat dit zo efficiënt mogelijk gebeurt door de monitoring voor het Natuurpact zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de bestaande monitoring, zoals die in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

en de Kaderrichtlijn Water (KRW). De benodigde informatie zal ook niet altijd via een provinciaal monitoringssysteem in beeld hoeven te worden gebracht, maar kan ook door inzet van andere methoden, bijvoorbeeld enquêtes, worden verkregen.

Voor de eerste rapportage in 2016 zal een ex post-beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde beleid niet haalbaar zijn gezien het prille stadium van de beleidsuitvoering. De nadruk zal daarom liggen op een analyse van de beleidsstrategieën, de samenhang tussen beleidsstrategieën en ambities en een eerste ex ante-inschatting van de potentie van dit beleid. In de jaren erna zullen de resultaten van het gevoerde beleid steeds centraler in de evaluatie komen te staan.

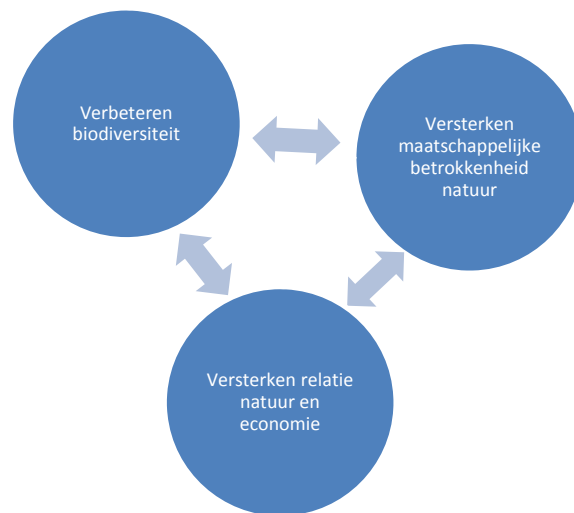
2 De ambities in de evaluatie

Een belangrijke keuze voor de evaluatie zijn de onderwerpen die centraal moeten staan. In het vooronderzoek hebben het Rijk en de provincies voor het natuurbeleid verschillende belangrijke ambities, doelen en bijbehorende beleidsstrategieën genoemd. Hierbij lopen de ambities, doelen en strategieën soms door elkaar en vertonen evaluatiethema's vaak overlap. We hebben daarom de genoemde evaluatiethema's, ambities en doelen geordend en samengevat. We definiëren een *ambitie* hier als een gewenst toekomstbeeld voor de lange termijn. De *doelen* zijn een concrete uitwerking van deze ambitie en geven aan wat het Rijk en provincies willen bereiken. Ten slotte zetten het Rijk en provincies *beleidsstrategieën* in om daarmee de doelen te kunnen halen. Het gaat hierbij om beleidsinstrumenten en de daarbij benodigde organisatie.

We hebben alle doelen die volgens het Rijk en de provincies centraal moeten staan in de evaluatie van het Natuurpact geclusterd onder enkele ambities die van elkaar verschillen in motieven voor natuurbeleid. Het zijn zelfstandige, met elkaar samenhangende ambities (zie figuur 1). Deze ambities vallen grotendeels samen met de driedeling van Veeneklaas¹, die onderscheid maakt in ambities voor natuur als erfgoed, consumptiegoed en kapitaalgoed. Hiermee kunnen we de veelheid aan de in de interviews, documentenanalyse en workshop genoemde doelen clusteren onder drie hoofdambities:

1. het verbeteren van de biodiversiteit;
2. het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur ('natuur midden in de samenleving');
3. het versterken van de relatie tussen natuur en economie.

Figuur 1. De ambities in het natuurbeleid van het Rijk en de provincies



Het Rijk en de provincies streven drie ambities na die met elkaar samenhangen.

Het verbeteren van de biodiversiteit

Bij deze eerste ambitie gaat het om het behouden en verbeteren van de variatie in organismen en de levensgemeenschappen (ecosystemen) die ze vormen. Voor biodiversiteit zijn er doelen in het Natura 2000-deel van het Natuurnetwerk, het overige deel van het Natuurnetwerk en buiten het natuurnetwerk (figuur 2). Daarbij zijn goede ruimtelijke, water en milieuecondities een

¹ Veeneklaas, F. (2012), *Het natuurdebat ontward. Natuur als erfgoed, als kapitaalgoed en als consumptiegoed*, Alterra, Wageningen UR. Rapportnr. 12.2.304, Innovatienetwerk, Utrecht.

randvoorwaarde voor het bereiken van deze doelen. De doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) zijn een concrete uitwerking van de ambitie om de biodiversiteit te verbeteren voor een aantal soorten en leefgebieden (VHR). Ten slotte zijn de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) zowel een concrete uitwerking van het verbeteren van de (aquatische) biodiversiteit als de watercondities die hiervoor nodig zijn.

Het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur

De provincies willen dat de samenleving meer initiatief neemt voor natuur en dat de beleefbaarheid van natuur voor de samenleving toeneemt. Het Rijk en provincies willen het eigenaarschap voor natuur meer met de samenleving delen, en bij de beleidsvorming en -uitvoering een beroep doen op de samenleving.

Het beleid voor het versterken van de betrokkenheid van de samenleving bij natuur is nog sterk in ontwikkeling. Het Rijk en de provincies willen dat de samenleving meer groene initiatieven neemt en dat de diversiteit aan initiatiefnemers toeneemt (figuur 2).

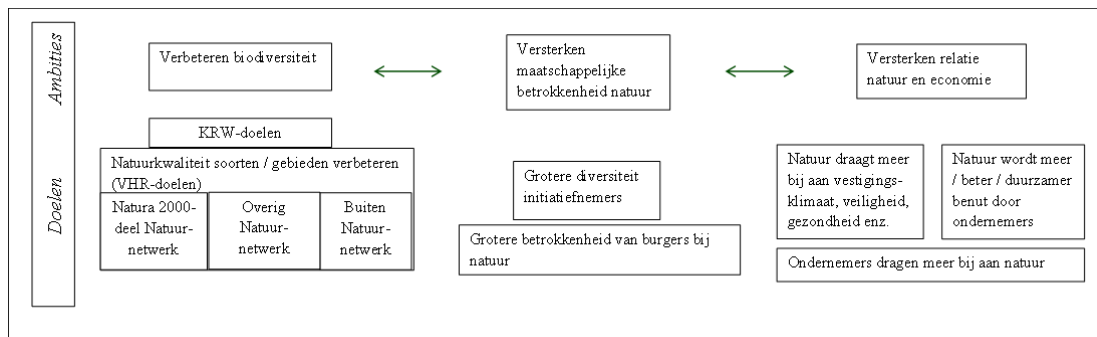
Het versterken van de relatie tussen natuur en economie

Bij deze ambitie gaat het enerzijds om het belang van natuur voor economische ontwikkeling en maatschappelijk welzijn. Het Rijk en de provincies willen bijvoorbeeld dat natuur bijdraagt aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat. De natuur kan verder diverse hulpbronnen leveren die bedrijven kunnen benutten in hun productieprocessen, zoals een vruchtbare grond, voedsel en schoon water. Anderzijds kunnen ondernemers ook bijdragen aan de natuur. Het Rijk en de provincies willen dat de natuur beter en duurzamer wordt benut, en dat ondernemers meer bijdragen aan de natuur (figuur 2). De beleidstheorie is op dit onderwerp nog in ontwikkeling.

Keuze voor drie hoofdambities

Uit de workshop en de interviews komt een breed gedragen wens voor een brede evaluatie naar voren. De evaluatie zou meer moeten omvatten dan ambities en doelstellingen voor biodiversiteit; ze moet ook gaan over nieuwe oftewel verbrede doelen op het gebied van natuur en samenleving en natuur en economie die hiermee samenhangen (figuur 2). Dit sluit ook aan bij de ambities in het Natuurpact.

Figuur 2. Overzicht van ambities en doelen van het Rijk en de provincies in het natuurbeleid



Verschiedende beleidsstrategieën dragen bij aan meerdere doelen. De internationale doelen (VHR, KRW) zijn op verschillende onderdelen van het natuurbeleid gericht.

Het PBL stelt voor de evaluatie te richten op drie ambities:

- het verbeteren van de biodiversiteit;
- het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur;
- het versterken van de relatie tussen natuur en economie.

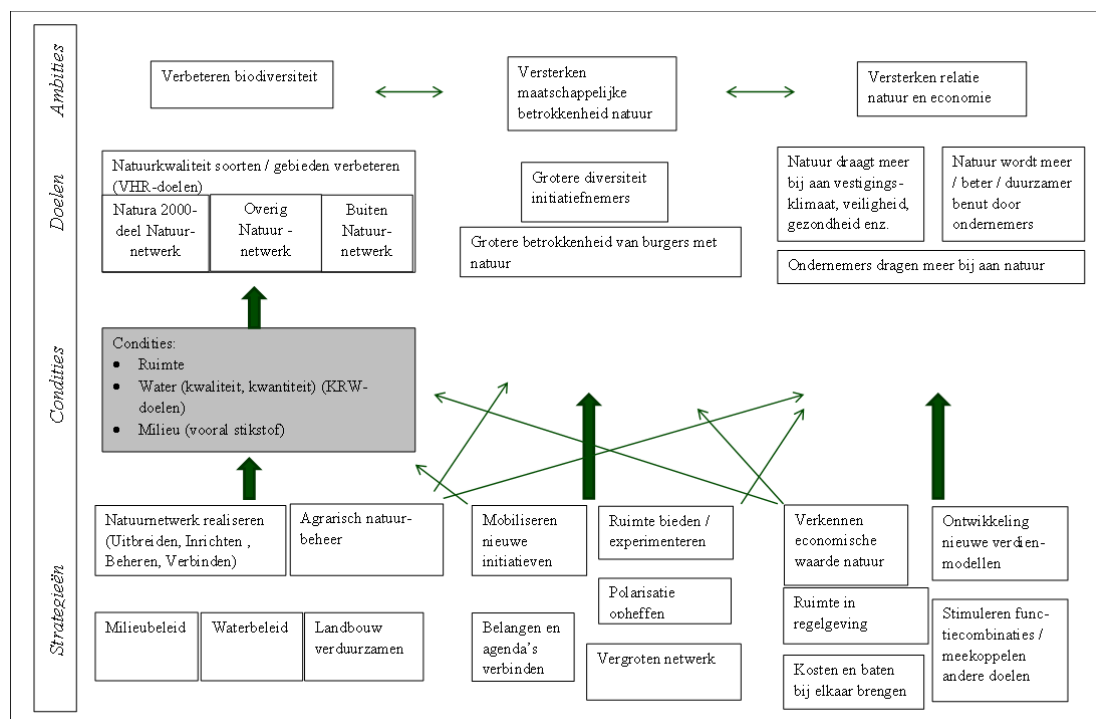
3 De beleidsstrategieën in de evaluatie

De provincies zetten strategieën in om doelen te bereiken en zo de ambities te realiseren. In het Natuurpact zijn daarbij met het Rijk afspraken gemaakt over de kaders waarbinnen provincies dit beleid uitvoeren. Het Rijk en de provincies hebben het PBL gevraagd om te adviseren over manieren waarop het natuurbeleid effectiever en efficiënter kan. Om hierop een antwoord te kunnen geven, zijn in het vooronderzoek de belangrijkste provinciale beleidsstrategieën en de van rijkswege gestelde kaders hiervoor geïnventariseerd.

Onder een *beleidsstrategie* verstaan we enerzijds de inzet van instrumenten – financieel, juridisch of communicatief – en anderzijds de manier waarop de provincies de inzet van deze instrumenten – in samenwerking met andere partijen – organiseren. Ook de rol en positie die ze daarbij innemen horen tot de beleidsstrategie. Met deze strategieën beïnvloeden ze bijvoorbeeld de condities die nodig zijn om een bepaald doel te bereiken.

De belangrijkste provinciale strategieën die uit de workshops, interviews en beleidsdocumenten naar voren zijn gekomen, zijn op hoofdlijnen weergegeven in figuur 3. Strategieën kunnen hierbij aan meerdere ambities bijdragen, maar ze zijn ingedeeld naar het zwaartepunt waarop ze in de workshop en interviews zijn genoemd. Het gaat hierbij zowel om strategieën die reeds in gebruik zijn – veelal terug te vinden bij de ambities voor biodiversiteit – als om strategieën die meer experimenteel van aard zijn – meestal gerelateerd aan de ambities voor de relatie tussen natuur en samenleving en natuur en economie. Voor biodiversiteit zijn de relaties tussen (bestaande) beleidsstrategieën, condities en doelen (beleidstheorie) op hoofdlijnen bekend bij het Rijk en de provincies (figuur 3). Dit geldt niet voor de overige twee ambities, waarvoor het beleid nog verder moet worden ontwikkeld voordat het kan worden geëvalueerd. Voor de evaluatie van beleidsstrategieën gaan we dan ook vooral in op de ambities en doelen in het kader van biodiversiteit.

Figuur 3. Overzicht van ambities, doelen en strategieën van het Rijk en provincies in het natuurbeleid



De beleidsstrategieën dragen bij aan verschillende ambities.

Beleidsstrategieën voor biodiversiteit

De belangrijkste provinciale hoofdstrategieën voor het bereiken van de doelen voor biodiversiteit zijn het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland, het agrarisch natuurbeheer, het waterbeleid, het milieubeleid en de verduurzaming van de landbouw. Over de eerste drie strategieën zijn afspraken gemaakt in het Natuurpact. Om de voortgang van de biodiversiteitsambities uit het Natuurpact goed te kunnen beoordelen, dienen de belangrijkste provinciale strategieën hiervoor op effectiviteit en efficiëntie (inclusief de uitvoeringskosten ervan) te worden onderzocht. Hierbij maken we geen onderscheid in financieringsstromen (rijksmiddelen of eigen provinciale middelen). De financieringsstromen zijn in de verschillende beleidsstrategieën vaak met elkaar verweven. De beleidsstrategieën moeten worden onderzocht op het niveau waarop ze effect hebben, en dat is het gebiedsniveau. Hierbij moet rekening worden gehouden met de lokale omstandigheden, zodat duidelijk is onder welke omstandigheden de verkregen resultaten gelden. Zo kan inzicht worden verkregen in hoeverre deze resultaten ook in andere gebieden een rol kunnen spelen. Bij de keuze van de casuïstiek is het belangrijk daarom rekening te houden met de representativiteit van de casus voor andere gebieden.

Het milieubeleid en beleid voor verduurzaming van de landbouw zijn belangrijk voor het doelbereik. Het Rijk en de Europese Unie voeren ook een deel van dit beleid uit, maar een analyse van het (inter)nationale beleid valt buiten het bereik van het evaluatieonderzoek. De analyse van beleidsstrategieën is afgebakend tot de provinciale strategieën om de doelen van het Natuurpact te halen. Het beleid daarbuiten zal als randvoorwaarde (kader) worden onderzocht voor het doelbereik. We onderzoeken daarbij dus niet of deze beleidsstrategieën efficiënt of effectief zijn, maar betrekken de resultaten ervan wel in het onderzoek. Denk bijvoorbeeld aan een analyse van de ontwikkeling van de stikstofbelasting, die noodzakelijk is om de voortgang van het doelbereik voor biodiversiteit in kaart te brengen.

Een uitgangspunt in dit onderzoek is dat we zoveel mogelijk resultaten en gegevens (uit monitoring en evaluatie) uit andere trajecten gebruiken. Denk bijvoorbeeld aan monitoring en evaluatie in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Het realiseren van het Natuurnetwerk

In alle provincies is het realiseren van het Natuurnetwerk het centrale onderwerp in het provinciale natuurbeleid, en bedoeld om bij te dragen aan de doelen voor biodiversiteit. Naast het verwerven van gronden gaat het hierbij om functiewijziging, inrichting en (particulier) beheer, maar ook om het verbinden van zowel natuurgebieden onderling als van het Natuurnetwerk met de directe omgeving. Binnen de context van het Natuurnetwerk zijn er ook veel procesvernieuwingen gaande, gericht op een grotere rol van particulieren in de ontwikkeling en het beheer van natuur.

Agrarisch natuurbeheer en soortenbeleid

Bij het agrarisch natuurbeheer (ANB) gaat het vooral om subsidies van provincies voor beheermaatregelen buiten het Natuurnetwerk die agrariërs op en rond hun bedrijf nemen om natuur en landschap te verbeteren. Veel provincies zijn voornemens om het natuurbeheer door agrariërs te laten uitvoeren. De provincies zijn tot en met 2015 bezig om de stelselvernieuwing ANB door te voeren. Agrarisch natuurbeheer dat plaatsvindt binnen het Natuurnetwerk, valt hier onder het realiseren van het Natuurnetwerk. Daarnaast vindt buiten het kader van het ANB ook specifiek soortenbeleid plaats in provincies.

Waterbeleid

Het waterbeleid van het Rijk en de provincies is gericht op het verbeteren van de watercondities. Het gaat hierbij om het treffen van (hydrologische) maatregelen uit de KRW en maatregelen uit de PAS. Deze condities zijn van groot belang voor de biodiversiteit. De financiering voor de maatregelen uit de PAS is onderdeel van het Natuurpact, en de provincies

voeren een groot deel van dit beleid uit. Het waterbeleid van het Rijk zal als kader worden meegenomen in de evaluatie.

Milieubeleid

Om de stikstofbelasting van natuur te verminderen, voeren de Europese Unie, het Rijk en een aantal provincies milieubeleid. Dit beleid is vooral op nationaal en EU-niveau gericht. De resultaten van dit beleid zijn noodzakelijk voor de evaluatie als randvoorwaarde voor het bereiken van de doelen en het bepalen van de voortgang hierin. Het stikstofbeleid van de Europese Unie en het Rijk zal als kader worden onderzocht voor het doelbereik.

Verduurzaming van de landbouw

De verduurzaming van de landbouw is belangrijk voor de natuur. Het gaat hierbij dan vooral om een verduurzaming van de inzet van middelen uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor inkomensondersteuning en het markt- en prijsbeleid (pijler 1). De uitkomsten van dit beleid en een afstemming hiervan met het Natuurpact zijn belangrijk.

Strategieën ambities natuur en maatschappij en economie

De strategieën gericht op het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur hebben betrekking op het participeren van maatschappelijke partijen bij beleidsontwikkeling en het mobiliseren van groene initiatieven uit de samenleving. Dit gebeurt bijvoorbeeld via het uitbreiden van het provinciale netwerk, door belangen en agenda's te verbinden, maar ook door het opheffen van bestaande spanningen. De strategieën gaan hierbij ook in op een andere rol van provincies, zoals faciliteren en aanjagen; denk bijvoorbeeld aan het meer ruimte bieden voor experimenten, het wegnemen van belemmeringen en het delen van risico's.

Bij de ambitie van het versterken van de relatie tussen natuur en economie gaat het vooralsnog vooral om strategieën die alternatieve manieren van financiering mogelijk maken, via het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen. Het bij elkaar brengen van de kosten en baten, dat wil zeggen ervoor zorgen dat degenen die baat hebben bij het natuurbeleid ook een deel van de kosten dragen, is daar een uitwerking van. Om dit te kunnen doen, vinden het Rijk en de provincies het tevens van belang te verkennen wat de economische waarde van de natuur is, en welke eventuele belemmeringen, bijvoorbeeld regelgeving, het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen in de weg staan. Daarnaast gaat het om het slim koppelen van natuur met andere doelen en investeringen van de overheid.

Kaders van het Rijk in het Natuurpact

Onder kaders verstaan we hier de randvoorwaarden waarbinnen de provincies met hun beleidsstrategieën de beoogde doelen moeten halen. Het gaat hierbij onder andere om de afspraken tussen het Rijk en de provincies in het Natuurpact, maar ook om andere kaders van het Rijk die van invloed zijn, zoals de financiële middelen en de verdeling van de bevoegdheden, maar ook het rijksbeleid en wet- en regelgeving. Provincies hebben veel belangstelling voor een antwoord op de vraag of zij voldoende geëquipeerd zijn om hun natuurbeleid goed uit te voeren, en vooral of de vastgestelde (financiële) kaders voldoende armslag geven om de afgesproken doelen uit het Natuurpact te bereiken.

Het PBL stelt voor:

- om de belangrijkste provinciale beleidsstrategieën voor het bereiken van de biodiversiteitsdoelen te onderzoeken op effectiviteit en efficiëntie (inclusief de uitvoeringskosten); het gaat hierbij vooral om:
 - het realiseren van het Natuurnetwerk;
 - het agrarisch natuurbeheer;
 - het waterbeleid in kader van de PAS;
- hierbij ook te kijken naar de mate waarin de kaders van het Rijk de effectiviteit en efficiëntie van de provinciale beleidsstrategieën beïnvloeden.

4 De doelen in de evaluatie

Om het beleid te kunnen evalueren, moet worden vastgesteld op basis van welke doelen dat beleid wordt beoordeeld. Het gaat er hierbij om het beantwoorden van de vraag of het gevoerde natuurbeleid bijdraagt aan het tijdig halen van de afgesproken doelen en of dat op een efficiënte wijze gebeurt.

Voor de biodiversiteitsambitie is het mogelijk de voortgang van het beleid te evalueren, omdat de relaties tussen (bestaande) beleidsstrategieën, condities en doelen (beleidstheorie) veelal op hoofdlijnen bekend zijn bij het Rijk en de provincies. Voor de overige twee ambities (natuur en samenleving, natuur en economie) zijn de provincies nog beleid aan het ontwikkelen. Bovendien zijn er verschillen tussen provincies in de mate waarin zij doelen hebben op dit vlak en de wijze waarop zij deze doelen trachten te bereiken. Als de beleidstheorie op deze onderwerpen op termijn verder is ontwikkeld, dan kunnen ook deze ambities op de voortgang worden geëvalueerd. Op het moment dat het Rijk en de provincies besluiten deze onderwerpen op te nemen in de evaluatie, dan zal de benodigde informatievoorziening en eventuele monitoring hiervoor in kaart worden gebracht.

Voortgang biodiversiteit: internationale doelen centraal

De provincies en het Rijk willen het gevoerde beleid in de eerste plaats beoordelen op de mate waarin het heeft bijgedragen aan de verbetering van biodiversiteit. Uit de interviews en beleidsdocumenten blijkt verder dat zij de Europese doelen die een uitwerking zijn voor de ambitie voor biodiversiteit (dat wil zeggen de VHR en KRW) belangrijk vinden. Hiervoor blijkt een groot draagvlak aanwezig. Het Rijk heeft hiertoe ook middelen ter beschikking gesteld in het kader van het Natuurpact. Tijdens de workshop is daarnaast de Europese biodiversiteitsstrategie genoemd als een doel. Dit is een nadere uitwerking van de biodiversiteitsdoelen van de Conventie voor biodiversiteit (CBD).

De provincies en het Rijk zien goede ruimtelijke, water- en milieucondities als een belangrijke verklarende factor voor de toestand van de biodiversiteit, en geven aan dat ze dat graag zo terug willen zien in de evaluatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de omvang (in hectares) van het Natuurnetwerk, de stikstofdepositie en het waterpeil. De voortgangsrapportages van de provincies over de condities worden dan input voor de evaluatie.

Het PBL stelt voor om de voortgang van het beleid voor de biodiversiteitsambitie te toetsen op de doelen zoals uitgewerkt in de VHR en KRW. Het PBL evalueert hierbij de belangrijkste provinciale beleidsstrategieën op de mate waarin ze hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelen. Het effect van de beleidsstrategieën op de ontwikkeling van de condities is hierbij een onderdeel in de verklaring van de voortgang.

Beoordeling van het doelbereik nader uitwerken

In de interviews en tijdens de workshop gaven de provincies aan dat er bij het bepalen van het doelbereik rekening moet worden gehouden met de implementatietijd bij beleidsuitvoering. Volgens veel gedeputeerden is er tijd nodig om met het ingezette beleid resultaten te boeken en moet daarmee in de evaluatie rekening worden gehouden ('De evaluatie moet niet te snel conclusies trekken en afrekenen'). Daarbij is het van belang om bedacht te zijn op de mogelijkheid dat de voortgang niet lineair verloopt; er kan bijvoorbeeld ook sprake zijn van een zogenoemde S-curve (met enige tijd weinig tot geen voortgang en vervolgens in korte tijd zeer veel voortgang en vervolgens een afvlakking). Het PBL zal dit in een vervolgfase nader uitwerken met experts op het gebied van transitieprocessen en dit terugkoppelen naar de opdrachtgevers.

Het PBL stelt voor om:

- de voortgang van het beleid te toetsen op de Europese doelen voor biodiversiteit (VHR en KRW);
- bij het bepalen van het doelbereik rekening te houden met de implementatietijd van het beleid en een uitwerking hiervan terug te koppelen naar de opdrachtgevers;
- de ambities voor natuur en samenleving en natuur en economie op voortgang te evalueren als de beleidstheorie op deze onderwerpen verder is ontwikkeld.

5 Het schaalniveau van de doelen

Voordat het PBL het beleid kan evalueren op doelbereik, moet worden vastgesteld op welk schaalniveau de doelen gelden. In principe zijn hiervoor twee uitersten: alles op nationaal niveau evalueren, of alles op provinciaal niveau. Bij het eerste scenario is de evaluatie gericht op het in beeld brengen van de bijdrage van provinciaal beleid aan de effectiviteit en efficiëntie van het doelbereik op nationaal niveau. Bij een evaluatie zijn de belangrijkste beleidsstrategieën die hieraan bijdragen bepalend. Deze moeten dan in een aantal gebieden worden onderzocht om de mate van doelbereik te beoordelen. Hierbij moet uiteraard rekening worden gehouden met de lokale omstandigheden, zoals de provincies en het Rijk ook aangaven tijdens de workshop. In dit scenario hoeft de uitvoering van het beleid dus niet in elke provincie te worden onderzocht, maar kan een representatieve selectie worden gemaakt. Voor zo'n selectie zijn de voortgangsgegevens per provincie noodzakelijk.

Bij het tweede scenario, alles op provinciaal niveau evalueren, moeten in elke provincie de belangrijkste beleidsstrategieën worden onderzocht op hun bijdrage aan de provinciale doelen. Een evaluatie op provinciaal niveau geeft niet automatisch een 'op te tellen' resultaat voor het doelbereik op nationaal niveau; om overkoepelende uitspraken te kunnen doen, moet een methodiek worden ontwikkeld die 'het optellen' van de provinciale evaluaties mogelijk maakt.

Voor de evaluatie is het van belang dat helder is op welk niveau de verschillende doelen betrekking hebben. Het kan hierbij dus gaan om doelen op nationaal en (deels) op provinciaal niveau. Dit kan per ambitie verschillen. Zo gelden de internationale doelen voor de VHR en KRW op nationaal niveau. Voor een evaluatie van de biodiversiteitsdoelen op nationaal niveau is draagvlak bij het Rijk en de provincies.

Voor de overige twee ambities is de beleidstheorie nog in ontwikkeling. Voordat voor deze ambities doelen met een passend schaalniveau kunnen worden geselecteerd, moet eerst de beleidstheorie verder worden ontwikkeld.

- Het PBL stelt voor om de doelen voor de biodiversiteitsambitie op nationaal schaalniveau te evalueren.

6 Leerthema's in de evaluatie

Het Rijk en de provincies willen leren van de verschillende uitwerkingen van het decentrale beleid. Uit de workshop bleek dat de provincies vooral veel belangstelling hebben voor de ambities waarvoor veel beleidsvernieuwingen nodig zijn.

Voor de ambities die zijn gericht op het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de relatie tussen natuur en economie is de beleidstheorie nog volop in ontwikkeling. Mede hierdoor hebben de provincies veel behoefte aan kennisuitwisseling op deze terreinen; het overgrote deel van de vragen die naar boven kwamen tijdens de workshop ging over deze onderwerpen. Die vragen gaan in algemene zin over de werking van beleidsvernieuwingen: hoe pakt de inzet van nieuwe instrumenten uit, wat is het effect van nieuwe organisatievormen en hoe werken de doorgevoerde systeemvernieuwingen?

Bij de ambitie in het kader van natuur en samenleving gaat het bijvoorbeeld om de vraag hoe langdurige betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid kan worden vormgegeven. Of wat de beste manier is om het vertrouwen bij maatschappelijke partners – jegens de overheid en jegens elkaar – te vergroten. Bij de ambitie in het kader van natuur en economie gaat het vooral over vragen die de wisselwerking tussen natuur en economie verder operationaliseren. Hoe kan de economische waarde van natuur het beste worden uitgedrukt. En hoe kunnen de kosten en baten van bijvoorbeeld het realiseren van het Natuurnetwerk in beeld worden gebracht en beter aan elkaar worden gekoppeld, zodat partijen die de baten ontvangen ook mee gaan betalen?

Bij de biodiversiteitsambitie zijn er ook vragen, bijvoorbeeld over de vernieuwingen in het subsidiestelsel voor agrarisch natuurbeheer. Hoe kunnen agrariërs worden gemotiveerd om hieraan mee te doen, en hoe kan worden gezorgd voor voldoende kwaliteit van de plannen?

Voor het verder ontwikkelen van een leeragenda is een nadere uitwerking van de vragen per thema nodig. Het PBL stelt voor om de leervragen per ambitie nader uit te werken en deze te beperken tot onderwerpen waarvan verwacht mag worden dat beleidsdoelen daadwerkelijk effectiever en efficiënter kunnen worden bereikt. We richten het onderzoek daarvoor op best practices en de toepasbaarheid daarvan in andere situaties. Dit vergt een interactief proces met provincies, Rijk en maatschappelijke partners. Dit onderzoek kan input bieden voor een verdere ontwikkeling van de beleidstheorie.

- Het PBL stelt voor om de kennisvragen per ambitie (biodiversiteit, natuur en samenleving, natuur en economie) en in interactie met provincies, het Rijk en maatschappelijke partners nader uit te werken, en te focussen op onderwerpen die het meest van invloed zijn op het efficiënter en effectiever kunnen bereiken van de beleidsdoelen.