

Vergaderjaar 2018–2019

33 576

Natuurbeleid

30 825

Ecologische hoofdstructuur

Nr. 143

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 januari 2019

Hierbij informeer ik u, conform het verzoek van uw vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 20 december 2018 nader over de gebruikte definities in het groot project Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Ook ga ik in op het verzoek van uit de Regeling van werkzaamheden van 15 januari 2019 om te reageren op een artikel in Science over visvangst in beschermde gebieden (Handelingen II 2018/19, nr. 40). Daarnaast maak ik van de gelegenheid gebruik om in aanloop naar het algemeen overleg natuur van de vaste commissie voor LNV, u te informeren over een aantal onderwerpen uit mijn portefeuille natuur.

**Nader verzoek definities kwaliteit in groot project Ecologische
Hoofdstructuur**

In uw brief van 20 december 2018 heeft u mij verzocht, aanvullend op mijn brief van 3 december 2018 (Kamerstuk 30 825, nr. 217) toe te lichten in hoeverre de gebruikte indicatoren in de Eindrapportage Groot Project EHS gebaseerd zijn op eenduidige definities, welke definities dat zijn en in hoeverre de provincies dezelfde definities hanteren. Ik heb het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd de nadere beantwoording van deze vragen voor zijn rekening te nemen. Ik verwijs u hiervoor naar de bijgevoegde notitie van het PBL die waar nodig is afgestemd met het CBS¹.

Verzoek uit de Regeling van werkzaamheden van 15 januari 2019

Graag ga ik in op het verzoek van uw Kamer om te reageren op het onderzoek dat op 21 december 2018 is gepubliceerd door het wetenschappelijke tijdschrift Science. Ook binnen de grenzen van als zodanig aangewezen beschermde gebieden wordt gevist. In de Noordzee is daar een aantal voorbeelden van: Doggersbank, Centrale Oestergronden,

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Klaverbank en Friese Front zijn allen gebieden met een rijke diversiteit aan benthische habitats en/of belangrijke vogelwaarden waar tevens bodemvisserij op tong, schol en andere platvissoorten plaatsvindt. In deze gebieden zijn specifieke subgebieden waar visserijmaatregelen zullen gaan gelden. Deze visserijmaatregelen gelden dus niet voor het gehele beschermde gebied maar voor specifieke gedeeltes binnen de grenzen van het aangewezen gebied. Zo kan er visserij plaats vinden binnen de grenzen van een beschermd gebied. De eerdergenoemde voorbeelden zijn aangewezen als Vogel- en Habitatrichtlijn gebied dan wel als beschermingsgebied onder toepassing van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. Bij brief van 14 december 2018 (Kamerstuk 32 670, nr. 142) heb ik uw Kamer laten weten dat ik voornemens ben om de visserijmaatregelen die nodig zijn om deze gebieden te beschermen zo snel mogelijk in procedure te brengen.

In het verzoek van uw Kamer wordt verder verwezen naar haaien en roggen. Uw Kamer is eerder geïnformeerd over het haaien- en roggenactieplan en de inzet voor roggen in het kader van de aanlandplicht en lopende roadmap. Over de toegezegde haaienstrategie (internationaal en Caribisch Nederland) zult u in de komende maanden worden geïnformeerd.

Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN)

Het Ministerie van LNV, BIJ12 (namens de twaalf provincies) en de Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE) hebben in december 2018 de samenwerking ten behoeve van het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) bezegeld in een nieuwe overeenkomst voor de periode 2019–2024. Hiermee is de voortzetting van dit landelijke kennisnetwerk voor het natuurbeheer gewaarborgd. In de nieuwe samenwerkingsovereenkomst zijn afspraken gemaakt over de onderzoekplanning, de aansturing, de werkwijze en de ondersteuning van het Kennisnetwerk OBN.

Het OBN is een onafhankelijk en innovatief platform waarin beheer, beleid en wetenschap op het kennisgebied van natuurherstel en -beheer samenwerken. Het kennisnetwerk heeft als opdracht de ontwikkeling en verspreiding van kennis over strategieën en maatregelen met als doel het structureel herstel en beheer van natuurkwaliteit. De coördinatie van het kennisnetwerk is in handen van de VBNE.

Parallel aan de overeenkomst hebben de drie partners ook afspraken gemaakt over de uitvoering van een gezamenlijk onderzoek naar de mogelijkheden van verbreding en verbetering van het kennisnetwerk ten behoeve van een betere aansluiting van de ontwikkelde kennis voor beleid en beheer.

Dit onderzoek, de «Extra Impuls», zal twee jaar duren en vloeit voort uit een door Bureau ZET uitgevoerde evaluatie en uit aanbevelingen van de Commissie Ontwikkeling OBN die door het Ministerie van LNV, BIJ12 en VBNE is ingesteld om advies uit te brengen over de nieuwe invulling van het kennisnetwerk voor de komende samenwerkingsperiode. Onderdeel van dit onderzoek is het onder begeleiding van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) laten uitvoeren van een ecologisch «assessment», in nauwe samenhang met bijvoorbeeld de lerende evaluatie van het Natuurpact. Hiermee geef ik, samen met provincies en natuurbeheerders, tevens uitvoering aan de motie-De Groot (Kamerstuk 34 775 XIII, nr. 34) inzake een toekomstvisie natuurmonitoring. Over de (bredere) uitvoering van deze motie heb ik u eerder geïnformeerd (Kamerstuk 33 576, nr. 136). Zowel de evaluatie als het advies van de Commissie Ontwikkeling OBN zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd².

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Voortgang uitvoering Nationale Bijenstrategie

In mijn brief van 22 oktober 2018 heb ik u geïnformeerd over de voortgang bij de realisatie van de Nationale Bijenstrategie (Kamerstuk 33 576, nr. 137). Sindsdien is er veel gebeurd in de uitvoering. In december 2018 zijn nog eens 14 partijen, aangesloten waarmee het aantal partners nu op 74 staat met meer dan 100 initiatieven. Ten aanzien van de acties waarvoor mijn ministerie verantwoordelijk is, zijn de volgende nieuwe ontwikkelingen te melden:

- Ter vergroting van de effectiviteit van de Nationale Bijenstrategie verkennen we de mogelijkheden van het werken met «big data». In dat kader vond in december 2018 een druk bezochte en succesvolle «datahackathon» plaats. De eerste prijs was voor de game «Happy bee, happy me» van de teams Bee Foundation en Hommeles. Zij mogen deze interactieve game voor basisscholen ontwikkelen, waarmee je op speelse wijze kunt zien welke plantensoorten goed zijn voor bijen. De tweede prijs ging naar het internationale team dat de «BeeSpot» ontwikkelde voor de optimale plek voor je bijenkast. 2019 staat in het teken van het daadwerkelijk ontwikkelen van de informatie-producten.
- Gedurende de hackathon heeft mijn ministerie zich ook aangesloten bij een initiatief van het wereld Natuurfonds (WNF), Rabobank, BoerenNatuur en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO): «Farming for Nature». Dit initiatief belooft boeren die zich inzetten voor het versterken van de bijenpopulatie.
- In november 2018 tekenden Estland, Noorwegen en Eurocommissaris Environment Vella namens de Europese Unie de verklaring van de Coalition of the Willing on Pollinators «Promote Pollinators». De teller staat nu op 24 leden³. Met de ondertekening committeren de leden zich aan de opdracht strategieën te ontwikkelen om bestuivers te beschermen. Dit gebeurde tijdens de veertiende bijeenkomst van partijen (COP14) van de Convention on Biodiversity (CBD) in Sharm El-Sheikh (Egypte).

Later dit jaar volgt een voortgangsrapportage van de Nationale Bijenstrategie met daarin de stand van zaken bij alle initiatieven.

Beleidsreactie evaluatie subsidie aan IVN voor educatie- en communicatieactiviteiten in de nationale parken

In opdracht van mijn ministerie heeft Berenschot een evaluatie uitgevoerd van de subsidie die het Ministerie van LNV jaarlijks verstrekt aan het Instituut voor Natuureducatie en Duurzaamheid (IVN) voor de coördinatie van educatie- en communicatieactiviteiten in de nationale parken. De aanleiding voor de evaluatie is gelegen in wettelijke bepalingen. Beleid dient ingevolge artikel 4.1 van de Comptabiliteitswet 2016 periodiek op doeltreffendheid en doelmatigheid te worden onderzocht. Specifiek voor subsidies schrijft de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:24) voor dat ten minste eens in de vijf jaar een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van een subsidie. Het evaluatierapport van Berenschot treft u als bijlage bij deze brief aan⁴. Hieronder geef ik de voornaamste conclusies van de onderzoekers weer. Daarna zal ik ingaan op de aanbevelingen uit het rapport.

³ België, Bosnië-Herzegovina, Colombia, Denemarken, Dominicaanse Republiek, Duitsland, Estland, Ethiopië, de EU, Finland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Mexico, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Peru, Slovenië, Slowakije, Spanje, Uruguay, het Verenigd Koninkrijk en Zweden

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De evaluatie laat om te beginnen zien dat het kennisniveau van IVN onbetwist is en dat het IVN door alle bij nationale parken betrokken partijen wordt gezien als een waardevolle partner als het gaat om natuureducatie en communicatie in de nationale parken. De inhoudelijke sturing vanuit LNV op de besteding door IVN van de subsidie (€ 1 miljoen per jaar) is gering. Zo is in de subsidierelatie tussen het Ministerie van LNV en IVN niet vastgelegd wat het beoogde doel van de subsidie is, afgezien van dat de subsidie bestemd is voor de coördinatie van educatie- en communicatieactiviteiten. Ook stuurt het Ministerie van LNV niet op hoe IVN zijn inzet verdeelt over de verschillende nationale parken. IVN verdeelt de uren personele inzet (capaciteit) op basis van een historische gegroeide verdeelsleutel waaraan in het verleden per park gemaakte afspraken ten grondslag liggen. De verdeling, waarbij grote verschillen tussen de parken in hoeveelheid toebedeelde capaciteit te zien zijn, kent geen objectieve verdeelsleutel.

De onderzoekers concluderen dat de subsidie ten dele doeltreffend is. In sommige parken is de inzet van IVN op basis van de subsidie cruciaal voor het park, in sommige andere parken komt de inzet van IVN onvoldoende tot zijn recht door een combinatie van beperkte beschikbare capaciteit, minder soepel lopende governance op parkniveau en een complexe opgave binnen het park (veel betrokken organisaties). Daarbij stellen onderzoekers ook dat de context waarbinnen IVN moet opereren niet of nauwelijks beïnvloedbaar is door IVN, maar wel in grote mate bepalend is voor de doeltreffendheid van de subsidie. De onderzoekers verwachten dat de doeltreffendheid van de subsidie zal toenemen door meer ruimte te geven voor vraagsturing vanuit de parken.

Op het niveau van de effecten van de subsidie is het lastiger om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van de subsidie. Het doel dat het Ministerie van LNV van oudsher met de subsidie voor ogen heeft is een versterkte en verbrede betrokkenheid bij en draagvlak voor natuurbeheer en natuurbehoud in het algemeen en nationale parken in het bijzonder. Het vergt ander type onderzoek om vast te stellen in hoeverre dergelijke effecten dankzij de subsidie optreden. Niettemin hebben de onderzoekers op basis van interviews en een breed uitgezette enquête onder de verschillende doelgroepen (bezoekers, omwonenden, vrijwilligers, ondernemers en jeugd/jongeren) van de activiteiten, indicaties gevonden dat educatie- en communicatieactiviteiten in de nationale parken bijdragen aan de vergroting van betrokkenheid en draagvlak. De «kleine» doelmatigheid, die de verhouding uitdrukt tussen de ingezette subsidie-middelen en de output (resultaten), kan volgens de onderzoekers verbeterd worden doordat de subsidie niet alleen wordt ingezet voor directe kosten (loonkosten), maar voor een aanzienlijk deel ook voor indirecte kosten zoals huisvesting en afschrijvingen. Het aandeel indirecte kosten in naar het oordeel van de onderzoekers aan de hoge kant. Wat betreft de «grote» doelmatigheid, die de verhouding uitdrukt tussen ingezette subsidie-middelen en outcome (effecten), zijn de onderzoekers van mening dat ondanks dat er goede voorbeelden te noemen zijn van parken waar de subsidie doelmatig wordt ingezet, de subsidie in algemene zin onvoldoende doelmatig besteed wordt. De huidige wijze van subsidieverstrekking ontbeert prikkels voor doelmatigheid, in de zin dat daar inzet gepleegd wordt waar deze het meeste effect sorteert. Mede als gevolg van een historisch gegroeide verdeelsleutel die IVN hanteert bij het verdelen van de subsidie, en de afwezigheid van sturing door LNV, slaat de subsidie ook neer in die gebieden waar een goede omgeving ontbreekt.

Ik verwelkom de conclusies van de evaluatie. Tezamen met de aanbevelingen waarop ik hieronder een reactie zal geven, bieden ze aanknopingspunten voor verbetering. In de begeleidingscommissie van de evaluatie waren bij enkele deelnemers wat vraagtekens rond de conclusies omtrent de «kleine» en «grote» doelmatigheid. De voltallige begeleidingscommissie vond wel dat conclusies en aanbevelingen een goede basis bieden om een impuls te geven aan de vernieuwing van het aanbod van educatie en de communicatie in en over de nationale parken. De onderzoekers doen een viertal aanbevelingen die gericht zijn op het vergroten van de doelmatige en doeltreffende inzet van de subsidie door middel van het vergroten van de vraagsturing op de inzet van de subsidiemiddelen. Hierop geef ik nu een reactie.

Aanbeveling 1: Benut het lopende proces rondom de ontwikkeling van de nieuwe standaard voor nationale parken om strategische doelen voor de subsidie te formuleren. Er is een helder antwoord nodig op de vraag wat LNV wil bereiken met de natuureducatie in nationale parken

In 2018 is de standaard als werkdocument met ambities voor de toekomst opgesteld. Ik zie dit als uitgangspunt voor het formuleren van strategische doelen van de subsidie. Dit betekent dat de educatie niet meer uitsluitend is gericht op de natuur en de ecologische processen die zich in de parken afspelen, maar ook op de samenhang tussen de natuurkern(en) en de ruimere landschapszone waarbinnen de natuurkern(en) ligt. De educatie en de communicatie kan ook gebruikt worden om de gebiedseigen identiteit van het afzonderlijke park uit te dragen. Ik wil het uitdrukkelijk aan de nationale parken overlaten op welke aspecten zij bij het inzetten van de subsidie een accent gaan leggen. Dat zal mede afhankelijk zijn van ambities van het park. Op deze manier wil ik ruimte scheppen voor vraagsturing vanuit de parken. Daarbij denk ik ook aan een andere systematiek waarbij de aanbieder van de coördinatie van educatie- en communicatieactiviteiten niet langer de ontvanger van de subsidie hoeft te zijn, zoals IVN dat nu is, maar bijvoorbeeld de nationale parken zelf. De parken kunnen dan met het subsidiegeld de gewenste diensten inkopen bij een aanbiedende partij. Dat kunnen ook andere partijen dan IVN zijn. Ik zal dit verder uitwerken met de betrokken partijen.

Aanbeveling 2: Verstrek de subsidie na een overgangsperiode via een overkoepelend gremium waarin alle stakeholders die betrokken zijn bij de nationale parken verenigd zijn. Dit gremium vormt (op termijn) de landingsplaats voor de subsidie en draagt verantwoordelijkheid voor de verdeling van de subsidie over de nationale parken

Voor de wijze waarop ik aan deze aanbeveling invulling ga geven, ben ik nog naar verschillende mogelijkheden aan het kijken die passen bij de notie om de uitvoering van de subsidie niet langer plaats te laten vinden door het beleidsdepartement (LNV). Ik wil de overgangstijd zoals die in aanbeveling vier genoemd wordt gebruiken om deze verandering in systematiek met alle stakeholders, verder uit te werken.

Aanbeveling 3: Laat de bestaande verdeling van de subsidiemiddelen over de nationale parken los en maak de verdeling afhankelijk van objectieve criteria die zijn gericht op het borgen van een doeltreffende en doelmatige inzet van de middelen

Deze aanbeveling neem ik over. Het Ministerie van LNV zal de nog te kiezen instantie die verantwoordelijk zal worden voor de (advisering over) de verdeling van de subsidiemiddelen over de nationale parken vragen

hier criteria voor op te stellen. De onderzoekers doen in hun rapport al enkele zinvolle suggesties voor criteria, zoals de mate van «volwassenheid» van de samenwerking van de partijen binnen het nationale park. In lijn met het hierboven genoemde doel van de subsidie zal een van de criteria in ieder geval ook zijn dat de inzet van de subsidiemiddelen via het spoor van educatie en communicatie bijdraagt aan de transitie naar nationale parken nieuwe stijl. Ook zal ik streven naar een meer doelmatige en doeltreffende inzet van de subsidiemiddelen door waar mogelijk synergie te zoeken met andere middelen voor educatie in de nationale parken.

Aanbeveling 4: Geef IVN de tijd om gedurende een overgangsperiode van 1 à 2 jaar te anticiperen op wat de veranderingen in de subsidieverstrekking voor de organisatie zullen betekenen

Aan deze aanbeveling zal ik invulling geven door voor het lopende (2019) en komende jaar (2020) de subsidieverstrekking aan IVN nog geheel ongewijzigd te laten verlopen. Samen met de nog te kiezen instantie en IVN zal ik een overgangsmodus zoeken voor de subsidieverstrekking in 2021. Het is mijn intentie om vanaf 2022 de subsidie volledig volgens de nieuwe opzet te verstrekken.

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