INTERN GEBRUIK

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven  M. Harpe |
|  | |  |  |
| aan de leden en plv. leden van de vaste commissie voor EZ  van rapporteurs Groot Project EHS  datum 17 april 2015  onderwerp Groot Project Ecologische Hoofdstructuur  te betrekken bij procedurevergadering 28 april 2015  nummer 15-BOR-N-048 | |  | T 070 318 2031  E m.harpe@tweedekamer.nl |

Inleiding

In de procedurevergadering van 31 maart 2015 heeft de commissie EZ aan de rapporteurs (de leden Ziengs en Van Veldhoven) van het Groot project Ecologische Hoofdstructuur (EHS) gevraagd een appreciatie te geven van het evaluatiekader Natuurpact[[1]](#footnote-1) en een voorstel op te stellen over de verdere voortgang en status van het Groot project EHS.

Hiermee wordt vervolg gegeven aan het besluit van de commissie, genomen in de procedurevergadering van 3 juni 2014, om dit evaluatiekader af te wachten en pas een besluit over de Groot projectstatus EHS te nemen als de staatssecretaris duidelijkheid heeft gegeven over de opzet en inhoud van de nieuwe jaarlijkse voort­gangsrapportage en de evaluaties van het Natuurpact (eens in de 3 jaar).

Ten slotte hebben de rapporteurs op verzoek van de commissie de zevende voortgangsrapportage Groot Project EHS van een appreciatie voorzien.

De door u gevraagde appreciaties en een voorstel voor het in gang zetten van besluitvorming over de mogelijke beëindiging van de Groot projectstatus treft u hierbij aan. De rapporteurs zijn hierbij ondersteund door de staf van de commissie EZ en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR).

Samenvatting appreciatie

De rapporteurs zijn van mening dat het evaluatiekader van het Natuurpact een goede basis biedt om eens in de drie jaar de voortgang van het natuurbeleid te kunnen beoordelen. De staatssecretaris heeft volgens de rapporteurs echter nog onvoldoende duidelijkheid gegeven over de opzet en inhoud van de nieuwe jaarlijkse voortgangsrapportages over het Natuurpact.

De rapporteurs constateren dat de jaarrapportage Groot project EHS voldoende informatie bevat voor de Kamer om de ontwikkeling en effecten van de EHS/het NNN op hoofdlijnen te kunnen volgen.

Voorstel rapporteurs

De rapporteurs stellen de commissie EZ voor om:

1. een algemeen overleg EHS in te plannen na het meireces, waarin de staatssecretaris onder meer om duidelijkheid gevraagd kan worden naar de opzet en inhoud van de jaarlijkse rapportage over de voortgang van het Natuurpact.
2. na afloop van het AO EHS, in een procedurevergadering voor het zomerreces, te besluiten om al dan niet het traject in te zetten ter beëindiging van het Groot project EHS. De rapporteurs zullen hierover op basis van de uitkomsten van het AO een advies opstellen.

In het hiernavolgende treft u een nadere toelichting op de appreciatie en het voorstel van de rapporteurs.

Nadere toelichting

1. Inleiding

De afgelopen jaren heeft het Groot project Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in het teken gestaan van de decentralisatie van het natuurbeleid. De EHS, een belangrijk instrument van dit beleid, is overgeheveld naar de provincies. Daarmee is de democratische controle op de EHS, en haar opvolger het Natuurnetwerk Nederland (NNN) een zaak geworden tussen Gedeputeerde en Provinciale Staten. De Tweede Kamer wil, onder meer vanwege de verantwoordelijkheid van het rijk voor het behalen van internationale en Europese doelstellingen, goed geïnformeerd worden over de voortgang van het natuurbeleid.

De staatssecretaris heeft destijds aangegeven te willen stoppen met de jaarlijkse voortgangrapportages over de EHS, en ook toegezegd dat een nieuwe monitorings-systematiek voor het natuurbeleid medio mei 2013 gereed zou zijn. De commissie EZ heeft de staatssecretaris er vervolgens op gewezen dat zij, vanwege de Groot projectstatus, niet eenzijdig kan stoppen met de voortgangsrapportages EHS.

Daarop heeft de Kamer nog twee voortgangsrapportages (VGR’s) ontvangen: de zesde VGR in november 2013 (over het jaar 2012) en de zevende VGR in maart 2015 (over het jaar 2013). De vijfde rapportage (over het jaar 2011) is in het AO EHS op 12 juni 2013 behandeld, de andere twee moeten nog door de commissie behandeld worden.

In voorbereiding op de aangekondigde monitoringssystematiek hebben de rapporteurs in de eerste helft van 2014 gesproken met de Algemene Rekenkamer (AR) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) om na te gaan of zij de Kamer zouden kunnen adviseren over de vraag welke natuurinformatie (zoals streefwaarden, prestatie- en effectindicatoren) voor de Kamer van belang is om Europese en/of nationale natuurdoelen en middelen te kunnen monitoren. Uit het gesprek met de AR is gebleken dat de AR niet de aangewezen instantie is om de Kamer te adviseren over de monitoring van het provinciale natuurbeleid. Uit het gesprek met PBL bleek dat de staatssecretaris het PBL al had verzocht advies uit te brengen over de vraag hoe de evaluatie van het Natuurpact vormgegeven kan worden, en welke in­dicatoren nodig zijn om de voortgang van de doelen uit het Natuurpact te volgen.[[2]](#footnote-2)

De commissie EZ heeft in haar procedurevergadering van 3 juni 2014 besloten om het evaluatiekader van het PBL en de reactie van de staatssecre­ta­ris daarop af te wachten.

Tevens is besloten een besluit over de Groot projectstatus EHS pas te nemen als de staatssecretaris duidelijkheid heeft gegeven over de (nieuwe opzet van de) voort­gangsrapportage en evaluaties van het Natuurpact.

Ten slotte heeft de commissie EZ, op advies van de rapporteurs, besloten alle stukken met betrekking tot de EHS aan te houden in afwachting van de nieuwe monitorings-systematiek. Deze systematiek is onlangs als bijlage bij de brief van de staatssecretaris van 24 maart 2015, getiteld ‘Evaluatie van het Natuurpact’, naar de Kamer gestuurd.[[3]](#footnote-3)

De nog te behandelen stukken zijn:

1. Zesde voortgangsrapportage Groot Project Ecologische Hoofdstructuur d.d. 6 november 2013 (Kamerstuk 30 825, nr. 206);
2. Monitoring en evaluatie van het Natuurpact ontwikkeling en beheer van de natuur in Nederland d.d. 6 februari 2014 (Kamerstuk 33 576, nr. 11);
3. Voortgang in de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) d.d. 22 mei 2014 (Kamerstuk 30 825, nr. 212);
4. Aanbieding van de zevende en tevens Eindrapportage van het Comité van Toezicht Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) d.d. 16 december 2014 (Kamerstuk 30 825, nr. 213);
5. Zevende voortgangsrapportage van het Groot project Ecologische Hoofdstructuur en de PBL-notitie Evaluatie van het Natuurpact d.d. 24 maart 2015 (Kamerstuk 30 825, nr. 214).
6. Natuurpact
   1. Evaluatiekader Natuurpact

De rapporteurs zijn van mening dat het evaluatiekader van het Natuurpact, zoals het PBL op hoofdlijnen heeft opgesteld en Rijk en provincies hebben vastgesteld, een goede basis biedt om eens in de drie jaar de voortgang van het natuurbeleid te kunnen beoordelen. De Kamer kan mede op grond van de evaluatie beoordelen in hoeverre de kaders voor het natuurbeleid bijdragen aan onder meer het behalen van de internationale verplichtingen.

De rapporteurs merken daarnaast nog het volgende op:

1. *2016: alleen beoordeling voortgang biodiversiteitsambitie*

Het PBL schrijft dat voor de eerste rapportage in 2016 een ex post-beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie van het gehele gevoerde natuurbeleid niet haalbaar zal zijn gezien het prille stadium van de beleidsuitvoering. Voor de ambities ‘natuur en samenleving’ en ‘natuur en economie’ zijn de provincies nog beleid aan het ontwikkelen. 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.

Voor de biodiversiteitsambitie is het volgens het PBL wel mogelijk de voortgang te evalueren. Het PBL zal de belangrijkste provinciale beleidsstrategieën voor het bereiken van de biodiversiteitsdoelen onderzoeken op effectiviteit en efficiëntie (inclusief de uitvoeringskosten). Het gaat dan vooral om:

* het realiseren van het Natuurnetwerk;
* het agrarisch natuurbeheer;
* het waterbeleid in het kader van de PAS.

Hierbij zal het PBL ook kijken naar de mate waarin de (financiële) kaders van het Rijk de effectiviteit en efficiëntie van de provinciale beleidsstrategieën beïnvloeden.

1. *Geen evaluatie van decentralisatie natuurbeleid*

Een onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies is geen onderdeel van de evaluatie door het PBL.

* 1. Jaarlijkse informatie over voortgang Natuurpact

De rapporteurs constateren dat de staatssecretaris nog niet helder heeft aangegeven hoe en waarover zij jaarlijks de Kamer zal informeren over de voortgang van de afspraken tussen Rijk en provincies zoals vastgelegd in het Natuurpact. Volgens het PBL leveren de provincies samen jaarlijks een landelijk beeld over die voortgang. Uit de zevende voortgangsrapportage EHS blijkt dat de provincies zullen rapporteren over de realisatie en kwaliteit van het Natuurnetwerk Nederland, waaronder Natura 2000 en Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), het soortenbeleid, de natuur buiten het NNN en het agrarisch natuurbeheer. Echter, de staatssecretaris lijkt de informatie voor de Kamer te willen beperken tot informatie over het Natuurnetwerk Nederland. In haar brief van 24 maart 2015 schrijft ze onder het kopje ‘Voortgangsrapportage Natuurpact’: *“De provincies monitoren de voortgang van de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland. Op grond hiervan rapporteren de colleges van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten. Deze rapportages vormen de basis voor het jaarlijkse gesprek dat ik met de provincies voer, en dat september 2015 zal plaatsvinden. Over de inhoud en de uitkomsten informeer ik vervolgens uw Kamer.”[[4]](#footnote-4)*

De rapporteurs stellen voor om na het meireces een algemeen overleg EHS met de staatssecretaris te voeren, waarin onder meer afspraken met de staatssecretaris gemaakt kunnen worden over de door de Kamer gewenste informatievoorziening met betrekking tot de voortgang van het Natuurpact. Uitgangspunt hierbij is dat de informatiepositie van de Kamer, ook nu het natuurbeleid is gedecentraliseerd, voldoende gewaarborgd blijft om de Kamer in staat te stellen haar controlerende taak uit te voeren.

1. Groot project EHS

*Zevende voortgangsrapportage EHS*

Zoals in de inleiding beschreven, wordt de Kamer nog steeds conform de Regeling grote projecten jaarlijks geïnformeerd over de EHS/het Natuurnetwerk Nederland (NNN).

De rapporteurs constateren dat de jaarrapportage voldoende informatie bevat voor de Kamer om de ontwikkeling en effecten van de EHS/het NNN op hoofdlijnen te kunnen volgen (zie ook box 1).

|  |
| --- |
| **Box 1 Samenvatting Zevende voortgangsrapportage EHS**  Het jaar 2013 stond voornamelijk in het teken van de herijking van de EHS. Het nu begrensde natuurnetwerk is beperkter van omvang dan de oorspronkelijke EHS, maar groter dan de herijkte EHS in het Bestuursakkoord Natuur. Er is voortgang geboekt met de inrichting van de EHS: gerekend vanaf 1 januari 2011 is eind 2013 15.489 ha ingericht. Doelstelling is om eind 2027 minimaal 80.000 ha ingericht te hebben. Daarentegen is de oppervlakte EHS in beheer afgenomen, voornamelijk als gevolg van een afname in agrarisch natuurbeheer. Volgens de staatssecretaris zal met de invoering van het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer de oppervlakte in beheer weer toenemen.  Hoewel sinds 2005 het aantal bedreigde soorten in Nederland niet meer toeneemt, is de kwaliteit van de natuur is nog onvoldoende om de vereiste gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de in de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) beschermde planten- en diersoorten. Driekwart van de beschermde soorten en bijna alle habitattypen hebben in 2012 een zeer tot matig ongunstige staat van instandhouding.  Met de afspraken uit het Natuurpact kan Nederland in 2027 volgens het PBL de juiste ruimte- en milieucondities hebben bereikt voor 65% van de voor de VHR te beschermen soorten. De staatssecretaris beoogt met het nieuwe natuurbeleid beschreven in de Rijksnatuurvisie 2014 de resterende opgave in te vullen. |

De rapporteurs stellen voor om in een algemeen overleg EHS na het meireces met de staatssecretaris in ieder geval afspraken te maken over de opzet en inhoud van de nieuwe jaarrapportages Voortgang Natuurpact. Een eerste rapportage conform de nieuwe afspraken over het jaar 2014 kan dan eind 2015 naar de Kamer worden gezonden. De gebruikelijke jaarrapportage over de EHS kan daarmee komen te vervallen.

*Eindevaluatie EHS*

Na afloop van het AO EHS kan de commissie in een procedurevergadering besluiten om al dan niet het traject in te zetten ter beëindiging van het Groot project EHS. De rapporteurs stellen voor om hierover op basis van de uitkomsten van het AO een advies op te stellen.

Indien de commissie besluit om een dergelijk traject in te zetten, dan zal de staatssecretaris worden verzocht om een eindevaluatie van het Groot project EHS op te stellen conform de aanwijzingen uit de Regeling Grote Projecten (zie box 2). Nadat deze eindevaluatie is besproken met de staatssecretaris, en advies is gevraagd aan de commissie voor de Rijksuitgaven, kan de commissie EZ de Kamer voorstellen de Groot projectstatus van de EHS te beëindigen.

|  |
| --- |
| **Box 2 Aanwijzingen eindevaluatie**  Artikel 16. Aanwijzingen voor de eindevaluatie  De eindevaluatie van een groot project omvat in ieder geval:   1. Informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt; 2. Informatie over de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht; 3. Informatie over de vraag wat de kosten zijn geweest van het groot project; 4. Informatie over de vraag in hoeverre de oorspronkelijke projectraming en projectplanning zijn gerealiseerd; 5. Informatie over de wijze waarop risico’s zijn onderkend en beheerst, alsmede een beschrijving van de (financiële) gevolgen van risico’s die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd; 6. Informatie over de wijze waarop het project is beheerst en beheerd en informatie over hoe de projectorganisatie heeft gefunctioneerd; 7. Indien van toepassing: informatie over het verloop van de publiek-private samenwerking, de private co-financiering, de exploitatie en de gehanteerde contracteringsstrategie; 8. Een verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de op dat moment actuele stand van zaken van het project, ten aanzien van de onder a t/m d genoemde aspecten. |

1. Kamerstuk 30 825, nr. 214. [↑](#footnote-ref-1)
2. Stafnotitie d.d. 28 mei 2014. [↑](#footnote-ref-2)
3. Kamerstuk 30 825, nr. 214. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kamerstuk 30 825, nr. 214. [↑](#footnote-ref-4)