

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied**
Cluster Natura 2000

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/Inv

Datum 18 februari 2020
Betreft Verzoek uit het ordedebat van 14 januari 2020 en beantwoording
vragen over het bericht 'Ik heb rapporten herschreven. En daarna dwong je onderzoekers een handtekening eronder te zetten'

Ons kenmerk
DGNVLG-NP / 20031192

Uw kenmerk
2020Z00339 en 2020Z00541

Geachte Voorzitter,

Op verzoek van het lid Bromet (GroenLinks), zoals gedaan in de Regeling van Werkzaamheden van 14 januari 2020 (kenmerk 2020Z00339), reageer ik met deze brief op het NRC-artikel 'Ik heb rapporten herschreven. En daarna dwong je onderzoekers een handtekening eronder te zetten.' van 27 december 2019. Tevens stuur ik uw Kamer bijgaand de antwoorden op vragen van het lid Bromet over dit NRC-artikel (kenmerk 2020Z00541, ingezonden 16 januari 2020).

Het artikel heeft betrekking op de ontwikkelfase van het PAS in de jaren 2011-2015. In deze periode is voor elk stikstofgevoelig Natura 2000-gebied een gebiedsanalyse gemaakt. Hierin is voor elk stikstofgevoelig habitatype en leefgebied met de op dat moment best beschikbare kennis en gegevens een oordeel gegeven over het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen met drie opeenvolgende programma's van elk zes jaar. In dit oordeel werd rekening gehouden met de verwachte daling in de stikstofdepositie in deze periodes, de verwachte effecten van de te treffen herstelmaatregelen en de depositie- en ontwikkelingsruimte die in het tijdvak van het eerste programma (2015-2021) zou worden gebruikt voor activiteiten. Ik ben nagegaan hoe het werkproces rond de gebiedsanalyses vanuit mijn departement is verlopen en welke factoren daarop van invloed waren.

Aanleiding voor het PAS was het gegeven dat in veel Natura 2000-gebieden overbelasting van stikstofdepositie een groot probleem was (en nog steeds is) voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige natuur in die gebieden. De consequentie hiervan was dat natuurvergunningen vaak niet konden worden verleend. Dezelfde periode werd gekenmerkt door een economische crisis. Er bestond een grote politiek-bestuurlijke urgentie om de vergunningverlening zo snel mogelijk op gang te helpen met een programmatische aanpak stikstof. Dit leidde tot scherpe deadlines voor de ontwikkeling van het PAS, dat met steun van een ruime meerderheid van de Tweede Kamer is ingevoerd.

Het PAS is via een door alle bestuurlijke partners (de ministeries van LNV, IenW en Defensie en de 12 provincies) gezamenlijk ontwikkeld proces tot stand gekomen. Onderdeel hiervan was een uniforme systematiek voor de op te stellen gebiedsanalyses, die de passende beoordeling op gebiedsniveau zouden vormen. Onderdeel van de systematiek was toepassing van de internationaal gereviewde herstelstrategieën, zodat de best beschikbare wetenschappelijke kennis bij de analyses betrokken werd. Daarbij werd de scope van de analyses beperkt tot de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten en is er niet voor gekozen alle instandhoudingsdoelen van Natura 2000 mee te nemen in die betreffende gebiedsanalyse. Die waren immers niet relevant voor de stikstofproblematiek.

De politiek-bestuurlijke ambitie in die periode was, dat het PAS een oplossing moest bieden voor alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Vanuit mijn ministerie is bekeken of het effect van herstelmaatregelen, conform de herstelstrategieën, voldoende werd betrokken in de analyse. Ook is vanuit mijn ministerie bezien of alle mogelijke herstelmaatregelen werden ingezet en is er soms op gewezen dat beoogde maatregelen nog verder konden worden aangescherpt. Dit leidde ertoe dat de bevoegde gezagen uiteindelijk voor alle gebieden in een ecologisch oordeel konden vaststellen dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel is dat de instandhoudingsdoelstellingen op termijn worden gehaald en dat verslechtering wordt voorkomen. Er werd op gelet dat de conclusie van de gebiedsanalyse op een heldere wijze was onderbouwd.

De beoordelingen maakten deel uit van intercollegiale toetsing en een eindtoets, die voor de inwerkingtreding van het PAS plaatsvond. Daarnaast zijn de gebiedsanalyses in opdracht van het ministerie in 2013 getoetst door het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) in samenwerking met de toenmalige Dienst Landelijk Gebied. In deze opnametoets werd beoordeeld of de gebiedsanalyses van voldoende kwaliteit waren, volledig waren en of de ecologische kwaliteit voldoende geborgd was. Pas als een gebiedsanalyse als voldoende was beoordeeld, kon het gebied in het PAS worden opgenomen. De opnametoets was ecologisch van aard. De daaropvolgende eindtoets was gericht op de vraag of de gebiedsanalyses de juiste informatie bevatten om bij beroep en bezwaar gebruikt te kunnen worden als passende beoordeling voor het uitgeven van ontwikkelingsruimte. Deze eindtoets is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de betrokken bevoegde gezagen voor alle gebieden.

Ik kan mij voorstellen dat ecologen en andere betrokkenen druk kunnen hebben ervaren vanuit de politiek-bestuurlijke omgeving, het tijdpad, de uniforme systematiek en de toetsing. Dit beeld komt naar voren uit gesprekken die gevoerd zijn met destijds betrokken medewerkers. Er is vanuit het ministerie voor zover nu bekend geen druk uitgeoefend om onderzoeksresultaten aan te passen. Er hebben zich bij mij naar aanleiding van het artikel geen betrokkenen gemeld die destijds druk hebben ervaren danwel zouden hebben uitgeoefend. De integriteitscoördinator van mijn ministerie is en blijft beschikbaar indien toenmalige betrokkenen een melding op dit terrein willen doen en zal ook proactief de medewerkers benaderen.

Tijdens de ontwikkeling van het PAS is er vanuit het ministerie intensief contact geweest met zowel koepelorganisaties van het (landbouw)bedrijfsleven als natuur- en milieuorganisaties. Naast de vele ambtelijke contacten vanuit het rijk en de provincies met deze partijen, heeft er met het landbouwbedrijfsleven geregeld overleg plaatsgevonden over bijvoorbeeld de invulling van het toenmalige landbouwpakket. De partijen waren gezamenlijk vertegenwoordigd in het Platform Maatschappelijke Organisaties, waarmee regulier overleg plaatsvond over de voortgang van het PAS. Binnen het Platform bestond een brede instemming met de wijze waarop het PAS ontwikkeld werd. Daarnaast vonden ook in ander verband (bilaterale) overleggen plaats tussen de verschillende organisaties en de toenmalige bewindspersonen.

Tot slot hecht ik eraan te benadrukken dat ik op geen enkele manier baat heb bij onder druk aangepaste beoordelingen van ecologen. Ik wil besluiten kunnen nemen op objectieve gronden. Sturen op uitkomsten van onderzoeken die daarvoor moeten worden verricht, is ontoelaatbaar en werkt averechts. Er wordt binnen mijn departement op toegezien dat de Gedragscode integriteit Rijk wordt nageleefd. Deze gedragscode heeft ook betrekking op betrokkenheid bij onafhankelijk onderzoek en (wetenschappelijke) integriteit.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

2020Z00541

Ons kenmerk
DGNVLG-NP / 20031192

1

Bent u bekend met het artikel 'Ik heb rapporten herschreven. En daarna dwong je onderzoekers een handtekening eronder te zetten' en wat is uw reactie in algemene zin op de gebeurtenissen zoals die in het artikel worden beschreven?

Antwoord

Ja. Voor een reactie in algemene zin verwijs ik naar de oplegbrief bij de beantwoording van de Kamervragen.

2

Klopt het dat er een aantal informele overleggen hebben plaatsgevonden tussen LTO en de toenmalige bewindspersonen van het landbouwministerie in cafés en hebben dergelijke overleggen ook plaatsgevonden met natuurorganisaties?

Antwoord

Het artikel heeft betrekking op de ontwikkelfase van het PAS in de jaren 2011-2015. In deze periode is er vanuit het ministerie intensief contact geweest met zowel koepelorganisaties van het (landbouw)bedrijfsleven als natuur- en milieuorganisaties. Naast de vele ambtelijke contacten vanuit het Rijk en de provincies met deze partijen, heeft er met het landbouwbedrijfsleven geregeld overleg plaatsgevonden over bijvoorbeeld de invulling van het toenmalige landbouwpakket. De partijen waren gezamenlijk vertegenwoordigd in het Platform Maatschappelijke Organisaties, waarmee regulier overleg plaatsvond over de voortgang van het PAS. Daarnaast vonden ook in ander verband (bilaterale) overleggen plaats tussen de verschillende organisaties en de toenmalige bewindspersonen. Het is mij niet bekend of dit ook informele overleggen waren in cafés.

3

Klopt het dat het landbouwministerie destijds ecologen onder druk heeft gezet, op subtiële dan wel niet-subtiële wijze, om hun conclusies over de kans op herstel van Natura 2000-gebieden aan te passen, op de manier waarop dit in het artikel wordt omschreven?

5

Deelt u de analyse dat al veel eerder duidelijk had kunnen worden dat het PAS juridisch niet houdbaar was als de onderzoeksresultaten van ecologen niet onder druk aangepast werden en deelt u de analyse dat dit veel eerder had kunnen voorkomen?

Antwoord 3 en 5

Tijdens de ontwikkeling van het PAS bestond een grote politiek-bestuurlijke urgentie om de vergunningverlening zo snel mogelijk op gang te helpen met een programmatische aanpak stikstof. Dit leidde tot scherpe deadlines voor de ontwikkeling van het PAS, dat met steun van een ruime meerderheid van de Tweede Kamer is ingevoerd.

Het PAS is via een door alle bestuurlijke partners (de ministeries van LNV, IenW en Defensie en de 12 provincies) gezamenlijk ontwikkeld proces tot stand

gekomen. Onderdeel hiervan was een uniforme systematiek voor de op te stellen gebiedsanalyses, die de passende beoordeling op gebiedsniveau zouden vormen. Onderdeel van de systematiek was toepassing van de internationaal gereviewde herstelstrategieën, zodat de best beschikbare wetenschappelijke kennis bij de analyses betrokken werd. Daarbij werd de scope van de analyses beperkt tot de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten en is er niet voor gekozen alle instandhoudingsdoelen van Natura 2000 mee te nemen in die betreffende gebiedsanalyse. Die waren immers niet relevant voor de stikstofproblematiek.

De politiek-bestuurlijke ambitie in die periode was, dat het PAS een oplossing moest bieden voor alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Vanuit mijn ministerie is bekeken of het effect van herstelmaatregelen, conform de herstelstrategieën, voldoende werd betrokken in de analyse. Ook is vanuit mijn ministerie bezien of alle mogelijke herstelmaatregelen werden ingezet en is er soms op gewezen dat beoogde maatregelen nog verder konden worden aangescherpt. Dit leidde ertoe dat de bevoegde gezagen uiteindelijk voor alle gebieden in een ecologisch oordeel konden vaststellen dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel is dat de instandhoudingsdoelstellingen op termijn worden gehaald en dat verslechtering wordt voorkomen. Er werd op gelet dat de conclusie van de gebiedsanalyse op een heldere wijze was onderbouwd. De beoordelingen maakten deel uit van intercollegiale toetsing en een eindtoets, die voor de inwerkingtreding van het PAS plaatsvond. Daarnaast zijn de gebiedsanalyses in opdracht van het ministerie in 2013 getoetst door het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) in samenwerking met de toenmalige Dienst Landelijk Gebied. In deze opnametoets werd beoordeeld of de gebiedsanalyses van voldoende kwaliteit waren, volledig waren en of de ecologische kwaliteit voldoende geborgd was. Pas als een gebiedsanalyse als voldoende was beoordeeld, kon het gebied in het PAS worden opgenomen. De opnametoets was ecologisch van aard. De daaropvolgende eindtoets was gericht op de vraag of de gebiedsanalyses de juiste informatie bevatten om bij beroep en bezwaar gebruikt te kunnen worden als passende beoordeling voor het uitgeven van ontwikkelingsruimte. Deze eindtoets is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de betrokken bevoegde gezagen voor alle gebieden.

Ik kan mij voorstellen dat ecologen en andere betrokkenen druk kunnen hebben ervaren vanuit de politiek-bestuurlijke omgeving, het tijdspad, de uniforme systematiek en de toetsing. Dit beeld komt naar voren uit gesprekken die gevoerd zijn met destijds betrokken medewerkers. Er is vanuit het ministerie voor zover nu bekend geen druk uitgeoefend om onderzoeksresultaten aan te passen. Er hebben zich bij mij naar aanleiding van het artikel geen betrokkenen gemeld die destijds druk hebben ervaren danwel zouden hebben uitgeoefend. Dit is ook niet naar voren gekomen in de gesprekken die met de destijds betrokkenen zijn gevoerd. De integriteitscoördinator van mijn ministerie is en blijft beschikbaar indien toenmalige betrokkenen een melding op dit terrein willen doen en zal ook proactief de medewerkers benaderen.

4

Deelt u de constatering dat het landbouwministerie het met name van belang vond dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) er kwam en dat het belang van de goede instandhouding van natuurgebieden voor het ministerie een ondergeschoven kindje was? Zo nee, op basis waarvan blijkt dit?

Antwoord

Het PAS had een dubbeldoelstelling. Het verbond economische ontwikkeling met het op termijn realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de voor stikstof gevoelige habitattypen en (leefgebieden van) soorten voor de Natura 2000-gebieden die waren opgenomen in dit programma. Het PAS combineerde twee strategieën om de natuurdoelen van Natura 2000 zeker te stellen. Ten eerste door het blijvend laten dalen van de stikstofdepositie door het nemen van maatregelen aan de bron. Ten tweede door het uitvoeren van herstelmaatregelen voor stikstofgevoelige natuur. Hiervoor zijn ook financiële middelen beschikbaar gesteld. Een deel van de daling van de stikstofdepositie werd ingezet als ontwikkelingsruimte voor nieuwe of uitbreiding van bestaande economische ontwikkelingen die stikstofemissie veroorzaken. Economische ontwikkelingen waren mogelijk onder voorwaarde dat de gestelde natuurdoelen konden worden gehaald.

6

Deelt u de mening dat iedereen erbij gebaat is wanneer onderzoeksresultaten niet worden verdoezeld en kunt u verzekeren dat ecologen nu op geen enkele manier onder druk worden gezet, ook niet op subtiele wijze, om onderzoeksresultaten inzake natuurgebieden aan te passen?

Antwoord

Niemand heeft baat bij onder druk aangepaste beoordelingen van ecologen. Ik wil besluiten kunnen nemen op objectieve gronden. Sturen op uitkomsten van onderzoeken die daarvoor moeten worden verricht, is ontoelaatbaar en werkt averechts. Er wordt binnen mijn departement op toegezien dat de Gedragscode integriteit Rijk wordt nageleefd. Deze gedragscode heeft ook betrekking op betrokkenheid bij onafhankelijk onderzoek en (wetenschappelijke) integriteit.

7

Deelt u de constatering dat veel van de maatregelen die tijdens de ontwikkeling van het PAS werden genoemd als oplossing, zoals aangepast veevoer en verdunning van mest met water, destijds werden gepresenteerd als oplossing en nu weer worden genoemd als mogelijke maatregelen en deelt u de verwachting dat met deze maatregelen het stikstofprobleem niet voldoende wordt aangepakt?

Antwoord

In mijn brief van 18 december jl. (Kamerstuk 35 334, nr. 37) heb ik u geïnformeerd over de afspraken die ik op 16 december jl. heb gemaakt met Het Landbouw Collectief. Een deel van de maatregelen waar het kabinet en het Landbouw Collectief elkaar in vinden, maakt ook onderdeel uit van de afspraken, die met de landbouwsector in het kader van het PAS waren gemaakt. De uitspraak van de Raad van State over het PAS doet niets af aan het effect dat uitvoering van deze maatregelen heeft op verlaging van de stikstofdepositie. Deze maatregelen zijn op zichzelf echter niet genoeg om het stikstofprobleem op te lossen. In mijn brief van 7 februari jl. (Kamerstuk 2020Z02461) informeerde ik u over een volgende stap richting een structureel maatregelenpakket voor de landbouw waarin ook andere maatregelen zijn opgenomen. Daarnaast is de

oplossing van de stikstofproblematiek niet alleen een zaak van de landbouw, maar van ons allen gezamenlijk.

8

Hoe denkt u een volgend PAS-debacle te voorkomen en deelt u de mening dat hier andere, verdergaande oplossingen voor moeten komen?

Antwoord

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat het PAS niet voldeed als onderbouwing van toestemmingverlening. Het is een gezamenlijke uitdaging om de nieuwe aanpak zo in te richten dat er recht wordt gedaan aan de natuurdoelen in combinatie met perspectief voor economische ontwikkeling en behapbare administratieve lasten. De uitspraak van de Raad van State is leidend voor de inrichting van een nieuwe aanpak.

9

Hoe gaat u ervoor zorgen dat iedereen erop kan vertrouwen dat alle rapportages inzake natuurgebieden kloppen?

Antwoord

De bevoegde gezagen van de gebieden zijn verantwoordelijk voor de rapportages over deze gebieden. De analyses van de gebieden zijn onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak. Zoals aangegeven in mijn brief van 4 oktober jl. (Kamerstuk 32 670, nr. 167) zorgen de Commissarissen van de Koning als rijksorgaan (ook wel 'Rijksheren' genoemd) voor een zorgvuldig proces en – met het oog op zowel de nationale belangen als ook de decentrale belangen – de verbindingen in de gebiedsgerichte aanpak in de beginfase van dit proces. Ik zal het belang van goede rapportages onder de aandacht brengen van de Rijksheren.

10

Hoe maakt u de monitoring rondom het PAS betrouwbaar en controleerbaar?

Antwoord

De stikstofmonitoring wordt uitgevoerd door het RIVM. Het RIVM heeft, samen met vele andere kennispartners, de best beschikbare kennisbasis over stikstof. Die is over een lange reeks van jaren opgebouwd door metingen, berekeningen en onderzoek naar de verspreiding van stikstof in de atmosfeer. Dit is steeds getoetst en gewaardeerd door internationale reviews. Deze kennisbasis geeft inzicht in het systeem, van bron tot depositie. Het systeem is complex en berekeningen, metingen en modellering zijn niet eenvoudig. Er wordt continu gekeken naar mogelijke vernieuwingen op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis. Hierbij hechten zowel het RIVM als het kabinet aan transparantie en wordt de verantwoordelijkheid genomen om het rekenmodel van RIVM samen met externe partijen te verbeteren. Ook is zorgvuldige monitoring van de gevolgen van de (bron)maatregelen van groot belang. Er is daarom een wetenschappelijke commissie (Commissie-Hordijk) ingesteld, die beoordeelt of er optimalisaties mogelijk zijn in de bestaande meet- en rekenmethodiek voor stikstofdepositie als onderbouwing van het stikstofbeleid (Kamerstuk 32 670, nr. 193, 1 november jl.). Zoals gemeld in mijn brief van 4 oktober jl. (Kamerstuk 32 670, nr. 167) wordt op korte termijn het meetnet uitgebreid.

**Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk Gebied**
Cluster Natura 2000

De natuurmonitoring wordt uitgevoerd door de provincies en gecoördineerd door BIJ12. Hiervoor wordt een uniforme aanpak gevolgd, die gezamenlijk ontwikkeld is door Rijk, provincies en terreinbeheerders. Samen met de provincies worden de bestaande monitoringsmethoden in beeld gebracht, mogelijke lacunes geïdentificeerd en een verbeterplan opgesteld. Daardoor wordt nog beter de mate van instandhouding van de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden nauwkeurig gemonitord, zoals ik heb toegezegd in mijn brief van 4 oktober jl.

Ons kenmerk
DGNVLG-NP / 20031192