

Plan van aanpak: evaluatie Beleidsnota Natuurwetgeving

Versie 11-3-2021

Inhoudsopgave

1. Toezegging aan PS	2
2. Beleidsnota Natuurwetgeving	2
3. Aanpak	2
4. Voortgangsrapportage	3
4.1 Doel	3
4.2 Doelgroep en rol van belanghebbenden	3
4.3 Middelen/Tijd/Kwaliteit	3
4.5 Actielijst	3
5. Effectgerichte evaluatie	3
5.1 Inhoud	3
5.2 Doel	4
5.3 Doelgroep	5
5.4 Rol van belanghebbenden	5
5.3 Middelen/Tijd/Kwaliteit	5
5.4 Te evalueren onderdelen van het beleid	5
5.5 Actielijst	6
6. Risico's	6
7. Samenvatting	7
8. Gebruikte literatuur	7

1. Toezegging aan PS

In de vergadering van de Commissie Ruimte van 10 mei 2019 is door GS toegezegd dat de Beleidsnota Natuurwetgeving in 2021 geëvalueerd zal worden. Hierin zal aandacht besteed worden aan (citaat):

- 1) 'De evaluatie van het ganzenbeleid'
- 2) 'De overgangsregeling voor tegemoetkoming faunaschade'
- 3) 'De onderzoeksresultaten t.a.v. het snijden van zeegroenten, rapen van schelpdieren en het gebruik van drones'
- 4) 'De getelde aantallen van de vos en het in te zetten beheer in relatie tot de weidevogels.'

2. Beleidsnota Natuurwetgeving

De *Beleidsnota Natuurwetgeving; Meer Prioriteit voor Zeeuwse Biodiversiteit* is op 7 december 2018 vastgesteld door provinciale staten. De nota werkt beleidskeuzes uit die de Wet natuurbescherming aan de provincies laat, en stelt afwegingskaders en -criteria op voor de uitoefening van de provinciale bevoegdheden onder de Wet natuurbescherming. Dit is uitgewerkt voor de volgende thema's:

- | | |
|---|--------------------------------|
| - Gebiedsbescherming | - Exoten en verwilderde dieren |
| - Actieve en passieve soortenbescherming | - Houtopstanden |
| - Jacht, faunabeheer en schadebestrijding | - Monitoring |
| - Tegemoetkoming faunaschade | |

Bij de Beleidsnota hoort ook de Omgevingsverordening Zeeland, onderdeel Natuur. Daarnaast dragen GS volgens de Beleidsnota zorg voor het opstellen en vaststellen van beleidsregels ter uitvoering van het beleid.

De Beleidsnota is tot stand gekomen in een proces waarin de concept startnota, de concept kadernota en de concept beleidsnota zijn voorgelegd aan vier overlegstructuren: de Provinciale Commissie Groene Ruimte (PCGR), de Provinciale Commissie Omgeving (PCO), het Visserij Initiatief Zeeland (VIZ) en de Faunabeheereenheid Zeeland (FBE).

3. Aanpak

Sinds de Beleidsnota door PS is vastgesteld, zijn twee jaren verstreken. Omdat de looptijd nog vrij kort is, zijn veel actiepunten in de Beleidsnota nog in uitvoering of in het geheel nog niet opgepakt. Het is daarom voor grote delen van het beleid nog niet zinvol om de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan te beoordelen. Dit kan geïllustreerd worden door punten 3 en 4 van de toezegging (zie hoofdstuk 1).

Zo is het onderzoek naar het snijden van zeegroenten en het rapen van schelpdieren onlangs afgerond. Het onderzoek naar het gebruik van drones en andere vliegende objecten is in uitvoering. Op basis van deze onderzoeken moeten, volgens de Beleidsnota Natuurwetgeving, beleidsregels gebiedsbescherming opgesteld worden, of moeten de beheerplannen van Natura 2000-gebieden aangepast worden. Deze uitwerking wordt nu gemaakt voor zeegroenten en schelpdieren, maar wacht voor drones nog op het afronden van het onderzoek.

Een ander voorbeeld, dat samenhangt met punt 4 van de toezegging, betreft de getelde aantallen van de vos en het in te zetten beheer voor de bescherming van weidevogels. Dit is onlangs door de Faunabeheereenheid Zeeland beschreven in het Faunabeheerplan Vos 2020-2025. GS hebben dit plan in december 2020 goedgekeurd en op basis daarvan ontheffing verleend voor het uit te voeren beheer. Voor evaluatie van dat beheer is het nog te vroeg. Bovendien is het aan de Faunabeheereenheid om de huidige beheerperiode te evalueren zodra een nieuw faunabeheerplan opgesteld moet worden.

Het is voor grote delen van de Beleidsnota dus nog niet zinvol om de effectiviteit ervan te evalueren. Wat wel kan, is dat van deze onderdelen de stand van zaken bepaald wordt. Dit zal plaatsvinden in een voortgangsrapportage (zie hoofdstuk 3). Van enkele onderdelen kan de effectiviteit al wel onderzocht worden. Deze komen aan bod in een inhoudelijke evaluatie (zie hoofdstuk 4).

4. Voortgangsrapportage

4.1 Doel

De voortgangsrapportage zal zich richten op de stand van zaken van de uitvoering van de Beleidsnota. Hiervoor zal stapsgewijs in kaart gebracht worden:

- 1) Welke concrete actiepunten er in de Beleidsnota zijn;
- 2) Hoe ver het staat het met de uitvoering van deze actiepunten;
- 3) Wat eventuele belemmeringen zijn bij de uitvoering;
- 4) Wat de planning voor de openstaande processen is en wat daarvoor nodig is.

4.2 Doelgroep en rol van belanghebbenden

De primaire doelgroep van de voortgangsrapportage is provinciale staten. Secundair zijn de partijen die betrokken waren bij de totstandkoming van de Beleidsnota (PCGR, PCO, VIZ en FBE). Zij kunnen tegelijk met PS op de hoogte gebracht worden van de resultaten, aangezien het hier in essentie gaat om het feitelijk weergeven van de stand van zaken.

4.3 Middelen/Tijd/Kwaliteit

De voortgangsrapportage kan ambtelijk op relatief korte termijn uitgevoerd worden, omdat het slechts gaat om een omschrijving van de stand van zaken. Voor de uitvoering ervan kan een coördinerende ambtenaar vrijgemaakt worden, die samen met alle relevante collega's de rapportage schrijft. De rapportage wordt tegelijk met de evaluaties van specifieke onderdelen van de Beleidsnota opgeleverd.

4.5 Actielijst

<i>Wat?</i>	<i>Wanneer?</i>
Concrete actiepunten in de Beleidsnota inventariseren	Mrt/Apr 2021
Nagaan welke ambtenaren werken aan de actiepunten, wat de stand van zaken is, en wat de belemmeringen, planning en benodigdheden zijn.	Mrt/Apr 2021
Nagaan wanneer een inhoudelijke evaluatie van de actiepunten (doeltreffendheid, doelmatigheid, maatschappelijke beoordeling) mogelijk is.	Mrt/Apr 2021
Memo schrijven met de resultaten	Mrt/Apr 2021
Stand van zaken updaten; definitieve voortgangsrapportage schrijven	Nov 2021
Voortgangsrapportage aanbieden aan PS, tegelijk met de evaluatie (hoofdstuk 5)	Dec 2021

5. Effectgerichte evaluatie

5.1 Inhoud

Een aantal onderdelen van de Beleidsnota kunnen, omdat ze al geruime tijd in uitvoering zijn, wel inhoudelijk geëvalueerd worden. Daarbij gaat het onder andere om punten 1 en 2 van de toezegging (zie hoofdstuk 1). Deze onderwerpen houden nauw verband met elkaar en zullen dan ook in samenhang geëvalueerd worden.

Ganzenbeleid

Ten eerste gaat het om het ganzenbeleid. Dit beleid bouwt voort op de afspraken van het Zeeuwse Ganzenakkoord uit 2014. De partijen die aan dit Ganzenakkoord deelnemen zijn de organisaties die destijds zitting hadden in de Faunabeheereenheid Zeeland. Daarnaast werden toen ook de Dierenbescherming en de Vogelbescherming geconsulteerd. Het Ganzenakkoord is in 2019 al

tussentijds geëvalueerd. Deze evaluatie is ambtelijk uitgevoerd, in samenwerking met de FBE Zeeland.

Het doel van het Ganzenakkoord is om het behoud van ganzensoorten in evenwicht te brengen met de risico's en kosten die daarmee samenhangen. De tegemoetkomingen in de schade moeten daar een belangrijke bijdrage aan leveren. Het ganzenbeleid zal dus in samenhang met het volgende thema geëvalueerd moeten worden.

Tegemoetkoming faunaschade

Ten tweede is toegezegd om de 'overgangsregeling voor tegemoetkoming faunaschade' te evalueren. Deze overgangsregeling heeft uitsluitend betrekking op schade aangericht door grauwe ganzen en brandganzen. Bepaald is dat tot drie jaar na vaststelling van de Beleidsnota Natuurwetgeving 2018 de schade wordt vergoed, die in de zomerperiode wordt aangericht door grauwe ganzen en brandganzen. Deze regeling geldt ondanks het feit dat landelijk is afgesproken dat schade door vrijgestelde soorten niet wordt vergoed. Grauwe gans en brandgans zijn soorten die vrijgesteld zijn van het wettelijke verbod om ze te doden.

Het faunaschadebeleid in de Beleidsnota is breder dan alleen deze overgangsregeling voor twee soorten ganzen. Er zijn bovendien diverse signalen vanuit de landbouwsector dat er onvrede heerst over de (uitvoering van) het faunaschadebeleid. Om deze reden zal de evaluatie niet beperkt blijven tot de overgangsregeling voor grauwe gans en brandgans. Ook de tegemoetkoming in de schade aangericht door andere soorten zullen onderzocht worden. De landbouwsector zal daarom, als onderdeel van de evaluatie, gehoord worden over deze signalen.

Tegemoetkoming in de schade aan landbouwgewassen is de laatste stap in de trits van voorkomen-bestrijden-vergoeden. Uitvoering van het faunaschadebeleid ligt vast in beleidsregels en is gemandateerd aan de interprovinciale uitvoeringsorganisatie BIJ12. Zij keren jaarlijks namens GS tegemoetkomingen uit voor schade die vooral wordt veroorzaakt door een aantal ganzensoorten en door mezen. Daarbij geldt een algemeen eigen risico van 5% op de getaxeerde schade. Een uitzondering is schade aangericht door vogels (meestal mezen) aan fruit en steen- en pitvruchten; daar geldt een eigen risico van 40%.

5.2 Doel

De inhoudelijke evaluatie van zowel het ganzen- als het faunaschadebeleid heeft tot doel om tenminste de volgende aspecten te onderzoeken.

1) Doeltreffendheid:

- Welke prestaties zijn er per beleidsinstrument geleverd? (ingezette middelen, uitgevoerde activiteiten, opgeleverde producten en diensten)
- Wat zijn de beoogde en gerealiseerde effecten?

2) Doelmatigheid:

- Is de verhouding tussen kosten en prestaties optimaal?
- Is de verhouding tussen kosten en effecten optimaal?

3) Causaliteit:

- In welke mate worden de beleidsdoelen gerealiseerd dankzij of ondanks het beleid?
- Versterken de toegepaste beleidsinstrumenten elkaar, of juist niet?
- In welke mate beïnvloeden doelgroepen en specifieke (ecologische) omstandigheden de causaliteit tussen beleid en effect?

4) Maatschappelijke relevantie:

- Hoe worden beleidsinstrumenten en de werking daarvan door belanghebbenden (bedenkers, uitvoerders, begunstigden, benadeelden) ervaren en beoordeeld?
- Zijn de beleidsdoelen en -instrumenten nog relevant en passend in het licht van de actuele maatschappelijke probleemdefinities?

De eerste drie aspecten hierboven zitten op het concrete niveau van de beleidsdoelen. Het vierde aspect heeft daarentegen te maken met de maatschappelijke rechtvaardiging van de beleidsdoelen en met de vraag of deze (nog) bijdragen aan de bredere maatschappelijke wensen en doelen. Dit onderscheid is belangrijk om verwarring te voorkomen. Zo kan enerzijds blijken dat het beleid doeltreffend is, maar dat anderzijds de beleidsdoelen niet meer ervaren worden als gewenst of relevant.

5.3 Doelgroep

De evaluatie van het ganzen- en faunshadebeleid heeft een brede doelgroep en ook een normatief karakter. Tot de primaire doelgroep behoren niet alleen PS, maar ook de partijen die betrokken zijn geweest bij het vaststellen van het ganzenakkoord. Dit akkoord zal mee-geëvalueerd worden met het ganzenbeleid. Daarnaast maken de begunstigden en benadeelden van het beleid ook deel uit van de doelgroep. Met deze brede doelgroep zal rekening gehouden moeten worden, zowel in de uitvoering van de evaluatie als in de communicatie over de resultaten.

5.4 Rol van belanghebbenden

Hierboven is gekozen voor een onderzoekszet waarbij naast een feitelijke evaluatie van doeltreffendheid, doelmatigheid en causaliteit, ook onderzoek naar de maatschappelijke relevantie van het huidige beleid wordt uitgevoerd. Met het laatste onderdeel krijgen belanghebbenden de ruimte om aan te geven hoe ze de beleidsinstrumenten en de werking daarvan ervaren en beoordelen. Ook krijgen ze ruimte om aan te geven of beleidsdoelen en -instrumenten nog relevant en passend zijn in het licht van actuele probleemdefinities. In dit kader zal de landbouwsector direct betrokken worden bij de evaluaties. Dit zal (waarschijnlijk) plaatsvinden door middel van interviews met stakeholders.

Daarnaast worden belanghebbenden als volgt betrokken bij de evaluatie:

- 1) PS worden vooraf geïnformeerd over de voorgenomen evaluatie.
- 2) De onderzoekszet wordt vooraf afgestemd met de FBE Zeeland. (In de FBE zijn diverse maatschappelijke partijen in vertegenwoordigd, waaronder ZLTO.)
- 3) Tussentijdse resultaten en concept-rapporten worden voorgelegd aan de FBE Zeeland.

5.3 Middelen/Tijd/Kwaliteit

De evaluatie vraagt vanwege de complexiteit van de thema's om goede methodologische kennis. Daarnaast is er, gelet op het politieke gewicht van de onderwerpen, behoefte aan betrouwbaar, onafhankelijk onderzoek. Daarom wordt een onafhankelijk (wetenschappelijk) bureau gevraagd om de evaluatie uit te voeren. Vanwege de samenhang van het ganzen- en faunshadebeleid zal voor beide onderwerpen hetzelfde bureau ingeschakeld worden, of zullen twee bureaus gezocht worden die goede ervaring hebben met samenwerking.

Voor de evaluaties is ruimte nodig binnen de driehoek *beschikbare tijd–beschikbare middelen–kwaliteit van het onderzoek*. Welke kwaliteit van de evaluaties gewenst én mogelijk is, wordt met name bepaald door de beschikbare data en de beschikbare tijd. De hoeveelheid beschikbare tijd voor de evaluatie van de Beleidsnota ligt vast. Toegezegd is om deze in 2021 uit te voeren.

5.4 Te evalueren onderdelen van het beleid

De volgende onderdelen van het ganzen- en faunshadebeleid zullen geëvalueerd worden. Deze lijst zal nog aangepast worden aan de hand van de voorbereidende gesprekken met de FBE Zeeland.

<i>Ganzenbeleid</i>	<i>Faunshadebeleid</i>
	Beleidsregels tegemoetkoming faunshade (met betrekking tot alle schade veroorzakende dieren, waaronder mezen- en ganzensoorten).

	Omgevingsverordening > onderdeel faunaschade
Ganzenakkoord 2014: > Doel om feitelijke landbouwschade door (jaarrond aanwezige) standganzen terug te dringen, vertaald naar gewenste populatieomvang. > Instandhoudingsplicht populatie overwinterende ganzen.	Ganzenakkoord 2014: > Paragraaf over schaderegeling/financiering
Ganzenrustgebieden	Subsidieregeling ganzenrustgebieden
Vrijstellingen voor schadebestrijding in de Omgevingsverordening Zeeland	
Relatie tussen aanvragen tegemoetkoming & ontheffing schadebestrijding	Relatie tussen aanvragen tegemoetkoming & ontheffing schadebestrijding
Faunabeheerplannen	
Preventieve maatregelen	
	Overgangsregeling voor tegemoetkoming in faunaschade in de zomer door vrijgestelde soorten: grauwe gans en brandgans
	Legesverordening: behandelbedrag

5.5 Actielijst

<i>Wat?</i>	<i>Wanneer?</i>
Externe bureaus aanschrijven	Mrt/Apr 2021
Opdracht inhoudelijk afstemmen met de FBE, en intern met collega's van landbouw, vergunningen, etc.	Mrt/Apr 2021
Inventariseren welke bruikbare informatie al beschikbaar is, samen met FBE	Mrt/Apr 2021
Opdracht aan externe bureaus verlenen (ganzen en faunaschade)	Apr 2021
Start en begeleiding externe evaluatie	Apr-Sep 2021
Uitloop	Okt 2021
Presentatie van de resultaten aan GS; voorbereiden debat met PS.	Nov 2021
Presentatie resultaten aan PS	Eind 2021/ Begin 2022

6. Risico's

- **Tijd:** Aan de cie Ruimte is toegezegd om in 2021 te evalueren. Het risico is dat dit niet gehaald wordt. Door te zorgen voor een haalbaar onderzoeksvoorstel, heldere afspraken en het tijdig verstrekken van de opdracht, wordt het risico op tijdsoverschrijding beperkt.
- **Financieel:** Het risico op budgetoverschrijding is beheersbaar, aangezien we nog in de planningsfase zitten en nagaan wat binnen de gestelde grenzen haalbaar is.
- **Politiek-bestuurlijk:** Het voorgelegde plan van aanpak is een uitvloeisel van een toezegging aan PS. De thema's van de inhoudelijke evaluatie liggen politiek-bestuurlijk gevoelig. Het risico is met name dat de ecologische, juridische en bestuurlijke complexiteit botst met uitgesproken politieke voorkeuren. Dit risico wordt beperkt door het onderzoek uit te laten voeren door een onafhankelijk bureau, en door in het onderzoek feiten en interpretaties zo helder mogelijk van elkaar te scheiden.
- **IPO:** Het beleid ten aanzien van de tegemoetkomingen in de faunaschade sluit in grote lijnen aan bij de schaderegelingen van de andere provincies en is afgestemd met het IPO. Ook de manier van taxeren van faunaschade wordt via het IPO afgestemd. Conclusies van de

evaluatie kunnen daarom implicaties hebben voor de andere provincies. Wanneer beleid aangepast zou worden n.a.v. de evaluatie, dan zijn de mogelijkheden binnen de afspraken beperkt: het eigen risico en het uitgekeerde percentage van de schade kunnen aangepast worden. Willen we meer aanpassen, dan zullen we als Provincie onze eigen weg moeten gaan.

7. Samenvatting

- Er wordt ambtelijk een voortgangsrapportage opgesteld over de Beleidsnota Natuurwetgeving. Hiervoor wordt onderzocht welke actiepunten er in de nota staan, hoe ver het staat met de uitvoering daarvan, wat eventuele belemmeringen zijn, en wat de planning is voor openstaande acties. Ook wordt bekeken op welke termijn een inhoudelijke evaluatie wel mogelijk zal zijn.
- Tegelijk met de voortgangsrapportage wordt een inhoudelijke evaluatie uitgevoerd. Dit zal gebeuren door een onafhankelijk extern bureau, en zal zich richten op het ganzenbeleid en de faunaschaderegelingen.
- De FBE wordt betrokken bij het opstellen van de onderzoeksopdracht aan een extern bureau, evenals bij het bespreken van tussenresultaten en concept-rapporten.
- De landbouwsector wordt betrokken in het evaluatieonderzoek, wanneer onderzocht wordt hoe diverse belanghebbenden het huidige beleid (en de uitvoering daarvan) ervaren en of beleidsdoelen en -instrumenten nog relevant en passend zijn in het licht van de actuele maatschappelijke probleemdefinities.

8. Gebruikte literatuur

Kuindersma, W. & F.G. Boonstra, 2005. *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep; een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. Wageningen, Natuurplanbureau – vestiging Wageningen, Planbureaurapporten 26.

Rijksoverheid. *Toolbox Beleidsevaluaties*, www.toolboxbeleidsevaluaties.nl.