



REKENKAMER *ZEELAND*

Provinciale Staten van Zeeland
t.a.v. de voorzitter

uw kenmerk: ons kenmerk: 18007357 bijlagen: 1
behandeld door: A. Maas doorkiesnummer: +31 118 631173 Middelburg, 12-03-2018
onderwerp: Startnotitie onderzoek Natuurbeheer

Geachte voorzitter,

Ter kennisname ontvangt u hierbij de definitieve startnotitie voor het onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van het beheer van het Natuurnetwerk in Zeeland en de uitvoering daarvan.

Wij voeren dit onderzoek samen uit met onderzoekers van de Wageningen Universiteit. De onderzoekswerkzaamheden zijn inmiddels gestart. Volgens planning zullen wij het onderzoeksrapport in de nazomer van 2018 aan Provinciale Staten van Zeeland aanbieden.

Waarom dit onderzoek?

Het beleid voor het beheer en de bescherming van de natuur is tegelijkertijd complex en volop in beweging. Bovendien gaat er veel (Provinciaal) geld in om. In de periode 2010-2017 werd het natuurbeleid van het Rijk naar de Provincies gedecentraliseerd.

De Rekenkamer Zeeland wil onderzoeken of de beleidskeuzes van de Provincie Zeeland ten aanzien van het laten aanleggen en beheren van de natuurgebieden in Zeeland doelmatig en doeltreffend zijn en of er daarbij andere keuzes gemaakt kunnen worden. Daarbij wordt expliciet gekeken naar de ontstane toedeling van de natuurgebieden aan de diverse terreinbeherende organisaties en particulieren, de werking van de verschillende subsidiestelsels, de nagestreefde natuurdoelstellingen en kaders per gebied en de wijze waarop de monitoring van de resultaten van het natuurbeleid en de rapportering daarover aan Provinciale Staten plaatsvindt.

Het onderzoek beschrijft het wettelijk kader, het landelijke en Zeeuwse beleidskader, de wijzigingen als gevolg van de decentralisaties en beoordeelt de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering in de praktijk. In deze beoordeling wordt ook de perceptie van de natuurbeheerders (netwerkpartners) over de provinciale rol meegenomen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

mr. C.M. De Graaf

Voorzitter Rekenkamer Zeeland

Startnotitie

Natuurbeheer

Onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van het beheer van het Natuurnetwerk in Zeeland en de uitvoering daarvan.

DEFINITIEF

INHOUDSOPGAVE	- 1 -
1. INLEIDING.....	- 2 -
1.1 Waaron dit onderzoek.....	- 2 -
1.2 Decentralisatie van het natuurbeleid.....	- 2 -
1.3 Beheer van de natuurgebieden in Zeeland	- 2 -
1.4 Provinciale subsidie voor de aanleg van nieuwe natuurgebieden.....	- 2 -
1.5 Beheer en monitoring in bestaande natuurgebieden.....	- 3 -
1.6 Programmatische aanpak Stikstof (PAS)	- 3 -
1.7 Integrale kostensubsidie Stichting Het Zeeuws Landschap	- 3 -
2. DOELSTELLING	- 3 -
3. VRAAGSTELLING	- 4 -
3.1 Centrale vraag	- 4 -
3.2 Onderzoeksvragen.....	- 4 -
4. BEOORDELINGSKADER.....	- 5 -
4.1 Evaluatiekader	- 5 -
4.2 Normenkader	- 5 -
5. SCOPE EN AFBAKENING	- 6 -
5.1 Scope	- 6 -
5.2 Afbakening.....	- 6 -
6. OPZET EINDRAPPORTAGE.....	- 6 -
7. ONDERZOEKSAANPAK	- 6 -
8. PLANNING	- 7 -
9. COMMUNICATIE.....	- 7 -

1. INLEIDING

1.1 WAAROM DIT ONDERZOEK

Het beleidsterrein van het beheer en de bescherming van de natuur is tegelijkertijd complex en volop in beweging en er gaat veel (Provinciaal) geld in om. In de periode 2010-2017 werd het natuurbeleid van het Rijk naar de Provincies gedecentraliseerd.

De Rekenkamer Zeeland wil onderzoeken of de beleidskeuzes van de Provincie Zeeland ten aanzien van het laten aanleggen en beheren van de natuurgebieden in Zeeland doelmatig en doeltreffend zijn en of er daarbij andere keuzes gemaakt kunnen worden. Daarbij wordt expliciet gekeken naar de ontstane toedeling van de natuurgebieden aan de diverse terreinbeherende organisaties en particulieren, de werking van de verschillende subsidiestelsels, de nagestreefde natuurdoelstellingen en kaders per gebied en de wijze waarop de monitoring van de resultaten van het natuurbeleid en de rapportering daarover aan Provinciale Staten plaatsvindt.

1.2 DECENTRALISATIE VAN HET NATUURBELEID

Het Natuurnetwerk Nederland, voorheen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), is een samenhangend netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden in Nederland. Jarenlang werden de taken en verantwoordelijkheden, die bij de uitvoering van de EHS horen, uitgevoerd door het Rijk. In 2010 werd door de regering besloten om met ingang van 1 januari 2014 het natuurbeleid naar de provincies te decentraliseren. Op basis van de per 1 januari 2017 van kracht geworden Wet Natuurbescherming, is het beheer en de bescherming van de Natuur die behoort tot het Natuurnetwerk, nu een Provinciale verantwoordelijkheid geworden. De Provincie Zeeland bepaalt, binnen de afspraken die het rijk en de provincies in het Natuurakkoord in 2013 met elkaar maakten, welke gebieden in Zeeland behoren tot het Natuurnetwerk Nederland en welke natuurdoelstellingen daar worden nagestreefd.

1.3 BEHEER VAN DE NATUURGEBIEDEN IN ZEELAND

Het beheer van de natuurgebieden in Zeeland die deel uitmaken van het Natuurnetwerk wordt uitgevoerd door diverse natuurbeheerders. Deze terreinbeherende organisaties en particulieren zijn eigenaar of erfpachtnemer van de natuurgebieden. Voor een deel van de gebieden is deze situatie historisch zo gegroeid. Voor een ander deel, met name voor de nieuw aangelegde natuur, is deze situatie het gevolg van het Rijks- en provinciaal beleid in de afgelopen jaren. De natuurbeheerders worden, door middel van Provinciale subsidies, in staat gesteld het beheer van de natuurgebieden uit te voeren conform de door de Provincie vastgestelde natuurdoelstellingen en kaders per gebied. Voor nieuw aan te leggen natuurgebieden geeft de Provincie Zeeland in het natuurbeheerplan aan waar ruimte is voor nieuwe natuur en binnen welke kaders daar natuurdoelstellingen dienen te worden nagestreefd. De eigenaar of erfpachter van die gebieden komt dan in aanmerking voor provinciale subsidie om nieuwe natuur te ontwikkelen en daarna te beheren.

1.4 PROVINCIALE SUBSIDIE VOOR DE AANLEG VAN NIEUWE NATUURGEBIEDEN

In het kader van de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls natuur en landschap (SKNL) is de afspraak dat de Provincie Zeeland jaarlijks een bedrag van € 3 miljoen toekent aan de diverse natuurbeheerders voor de aankoop en aanleg van (nieuwe) natuurgebieden binnen het Zeeuwse deel van het Natuurnetwerk Nederland.

REKENKAMER ZEELAND

1.5 BEHEER EN MONITORING IN BESTAANDE NATUURGEBIEDEN

In het kader van de Subsidieverordening natuur- en landschapsbeheer (SVNL) ontvangen de natuurbeheerders in Zeeland jaarlijks subsidie voor beheer en monitoring in de bestaande Zeeuwse natuurgebieden. In 2017 ging het om de volgende natuurbeheerders en bedragen:

○ Stichting Zeeuws Landschap	€ 2,3 miljoen
○ Staatsbosbeheer	€ 2,2 miljoen
○ Natuurmonumenten	€ 0,8 miljoen
○ Natuurcollectief Zeeland	€ 0,2 miljoen
○ Noord-Brabants Landschap	€ 0,1 miljoen
○ Diverse particulieren	<u>€ 0,8 miljoen</u> +/-
	€ 6,4 miljoen (2017)

1.6 PROGRAMMATISCHE AANPAK STIKSTOF (PAS)

Voor het treffen van herstelmaatregelen in de Zeeuwse natuurgebieden tegen de gevolgen van te hoge hoeveelheden stikstof in de lucht en in de bodem beschikt de Provincie Zeeland over een jaarlijks budget van ongeveer € 3 miljoen. Een groot deel van die herstelmaatregelen vindt plaats in de natuurgebieden die onderdeel uitmaken van het Natuurnetwerk. Naast de maatregelen die de Provincie Zeeland zelf in die gebieden treft, voeren de natuurbeheerders, in opdracht van de Provincie Zeeland, ook herstelmaatregelen uit. De betalingen aan de natuurbeheerders die hiermee gemoeid zijn, staan los van de reguliere beheersubsidie.

De PAS valt buiten de scope van het onderzoek maar aspecten van deze regeling kunnen betrokken worden bij het onderzoek wanneer deze relevant zijn voor de onderzoeksdoelstelling.

1.7 INTEGRALE KOSTENSUBSIDIE STICHTING HET ZEEUWS LANDSCHAP

Behalve de bovenstaande subsidies ontvangt Stichting Het Zeeuws Landschap (HZL) tevens een zogenaamde Integrale kostensubsidie (IKS) van de Provincie Zeeland, op grond van de Algemene subsidieverordening. Deze bedraagt jaarlijks € 0,7 miljoen en staat los van de subsidies op grond van de SKNL, SVNL en PAS en valt daarmee buiten de scope van dit onderzoek.

Deze IKS valt buiten de scope van het onderzoek maar aspecten van deze regeling kunnen betrokken worden bij het onderzoek wanneer deze relevant zijn voor de onderzoeksdoelstelling.

2. DOELSTELLING

De taken en verantwoordelijkheden van de Provincie zijn veranderd met de in 2010 ingezette decentralisaties en met de invoering van de Wet Natuurbeheer per 1 januari 2017. Het beheer en de bescherming van de natuur zijn nu een Provinciale verantwoordelijkheid geworden en er gaat veel provinciaal geld in om. Het onderzoek beschrijft het wettelijk kader, het landelijke en Zeeuwse beleidskader, de wijzigingen als gevolg van de decentralisaties en beoordeelt de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering in de praktijk. In deze beoordeling wordt ook de perceptie van de natuurbeheerders (netwerkpartners) over de provinciale rol meegenomen.

3. VRAAGSTELLING

3.1 CENTRALE VRAAG

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Vind het beheer van de natuurgebieden in Zeeland doelmatig en doeltreffend plaats, hebben Provinciale Staten hiertoe duidelijke kaders en doelstellingen geformuleerd en worden zij over de uitvoering van het natuurbeleid en de resultaten daarvan afdoende geïnformeerd en in staat gesteld bij te sturen?

3.2 ONDERZOEKSVRAGEN

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksthema's en vragen:

Thema 1: Analyse van het beleidskader voor het beheer en de bescherming van de natuur.

1. Wat is het wettelijke kader voor het beheer en de bescherming van de natuur in Nederland?
2. Wat is het provinciaal beleidskader voor het beheer en de bescherming van de natuur in de natuurgebieden in Zeeland?
3. Welke wijzigingen in de Provinciale taken en verantwoordelijkheden op het gebied van beheer en bescherming van de natuur hebben in de afgelopen jaren plaatsgevonden?
4. Op welke punten wijkt het natuurbeleid ten aanzien van de natuurgebieden en de uitvoering daarvan, in Zeeland af van dat in andere Nederlandse Provincies en wat valt daarvan te leren?

Thema 2: Analyse van de verhouding van de taken en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde en Provinciale Staten ten aanzien van het beheer en de bescherming van de natuur.

5. Hoe verhouden de taken en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten zich tot elkaar waar het beheer en bescherming van de natuur betreft?
6. Hoe worden Provinciale Staten van Zeeland in staat gesteld de doelen en kaders van het natuurbeleid te bepalen en bij te stellen?
7. Hoe wordt verantwoording aan Provinciale Staten van Zeeland afgelegd over de uitvoering van het beleid in de natuurgebieden en de resultaten daarvan?

Thema 3: Analyse van de uitvoering van het beleid ten aanzien van het Natuurnetwerk en de toewijzing van natuurgebieden in Zeeland.

8. Hoe vindt de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid plaats ten aanzien van de natuurgebieden die deel uitmaken van het Natuurnetwerk in Zeeland?
9. Hoe komt de toewijzing van de natuurgebieden in Zeeland aan de diverse natuurbeheerders tot stand?

Thema 4: Analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid voor het beheer en de bescherming van de natuur in de natuurgebieden in Zeeland.

10. Worden de door Provinciale Staten van Zeeland vastgestelde beleidsdoelstellingen en de landelijk vastgestelde beleidsdoelstellingen op het gebied van het beheer van de natuur in de Zeeuwse natuurgebieden behaald?
11. Vindt het beleid voor het beheer en de bescherming van de natuur in de natuurgebieden in Zeeland doelmatig plaats?

REKENKAMER ZEELAND

12. Wat is de perceptie van de terreinbeherende organisaties en particuliere natuurbeheerders over de invulling door de Provincie Zeeland, van het beleid voor het beheer en de bescherming van de natuur in de natuurgebieden in Zeeland?
13. Kunnen andere keuzes in het beleid voor het beheer en de bescherming van de natuur in de natuurgebieden in Zeeland tot een grotere effectiviteit en efficiency leiden?

4. BEOORDELINGSKADER

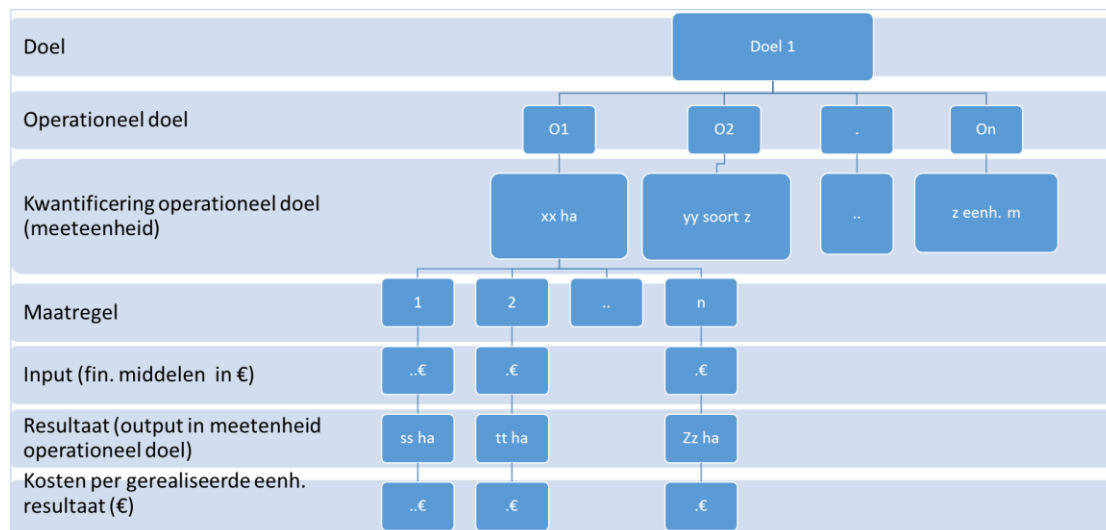
4.1 EVALUATIEKADER

Voor het bepalen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid in Zeeland wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde ‘mixed method approach’, waarbij een kwantitatieve analyse wordt gecombineerd met diepte-interviews.

Het evaluatieproces van beleid bestaat uit drie stappen:

- het ontwerpen van een evaluatiekader
- datacollectie
- analyse

Figuur: Evaluatiekader voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het natuurbeleid in Zeeland



In het evaluatiekader wordt de ‘intervention logic’ gespecificeerd, de manier waarop resultaten worden gemeten en gerelateerd aan de doelen en middelen. De data die nodig is voor het evaluatiekader wordt zoveel mogelijk gehaald uit relevante documenten, zoals jaarverslagen.

In de kwantitatieve analyse wordt vervolgens met behulp van het evaluatiekader en de data bepaald in welke mate het doel is bereikt (doeltreffendheid) en wat de kosten per eenheid van het gerealiseerd doel zijn (doelmatigheid).

In de kwalitatieve analyse wordt in diepte-interviews naar het hoe en waarom van de mate van de doelbereiking – zoals naar voren komt uit de kwantitatieve analyse - gevraagd. Op die manier ontstaat inzicht in de omstandigheden en factoren die een rol spelen in het al of niet bereiken van het doel.

4.2 NORMENKADER

Gedurende het onderzoek zal op basis van het hierboven beschreven evaluatiekader een normenkader tot stand komen waaraan de diverse bevindingen bij de onderzoeksvragen getoetst kunnen worden. Daarbij geldt dat een deel van de onderzoeksvragen descriptief van aard is. In die gevallen is er geen norm waaraan de bevindingen getoetst kunnen worden.

5. SCOPE EN AFBAKENING

5.1 SCOPE

Het onderzoek beperkt zich tot het beleid van de provincie Zeeland ten aanzien van het beheer en de bescherming van de aangewezen natuurgebieden in Zeeland, die deel uitmaken van het Natuurnetwerk door de diverse natuurbeheerders (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Zeeuws Landschap, Noord-Brabants Landschap en de particuliere beheerders).

Het onderzoek beslaat de periode 2014-2017.

5.2 AFBAKENING

Hoewel aspecten van onderstaande ontwerpen, wanneer deze van belang zijn voor de onderzoeksdoelstelling, betrokken kunnen worden, valt buiten de scope van het onderzoek:

- De interne bedrijfsvoering en wijze van organiseren van de diverse terreinbeherende organisaties.
- Het (ecologisch) bermbeheer door de Provincie Zeeland en andere wegbeheerders in Zeeland.
- Het natuurbeheer in de agrarische gebieden in Zeeland, zoals dat door de coöperatieve vereniging Poldernatuur wordt uitgevoerd.
- Het gebiedsoverstijgende beheer en bescherming van de natuur in Zeeland.
- Het kleinschaliger natuurbeheer zoals individuele gemeenten dat uitvoeren, veelal met een toeristisch-recreatieve nevendoelelstelling.
- Het beheer van andere gebieden in Zeeland met natuurwaarde, zoals onder andere het waterschap en de rijksoverheid dat uitvoeren.
- Het aanpalende (natuur)beleid van de Provincie Zeeland ten aanzien van vergunningverstrekking en handhaving.
- Uitvoering van de Wet Natuurbescherming voor wat betreft de wetgebieden Jacht en schadebestrijding en Houtopstanden.
- Ontwikkelopgave Nieuwe natuur
- Programmatische aanpak Stikstof (PAS)
- Gebiedsgericht beleid
- Natuurcompensatie

6. OPZET EINDRAPPORTAGE

De Rekenkamer staat een beknopte bestuurlijke nota voor ogen, die de kern van de analyse bevat inclusief de conclusies en aanbevelingen. Een uitgebreider rapport van bevindingen vormt de basis voor de bestuurlijke nota en wordt als bijlage opgenomen. In het rapport van bevindingen wordt er per onderzoeksvraag een hoofdstuk gewijd aan de bevindingen. Deze hoofdstukken worden steeds afgesloten met een (kernachtige) analyse waarin de onderzoeksbevindingen langs de meetlat van het normenkader worden gelegd.

7. ONDERZOEKSAANPAK

De Rekenkamer Zeeland voert het onderzoek uit, samen met onderzoekers van de Wageningen Universiteit (WUR, Wageningen University & Research), het voormalige Landbouw Economisch Instituut (LEI).

De studie wordt gebaseerd op literatuuronderzoek van relevante documenten zoals beleidsstukken, jaarverslagen en voortgangsrapportages en diepte-interviews met betrokkenen.

8. PLANNING

datum	Mijlpaal
Woensdag 7 maart '18	Vaststellen definitieve startnotitie door bestuur Rekenkamer Zeeland.
Maart '18 – april '18	Onderzoeksuitvoering
Mei '18	Opstellen Conceptrapport van bevindingen.
Donderdag 17 mei '18	Conceptrapport van bevindingen (versie 1) in bestuursvergadering.
Mei '18	Verwerken aanvullingen en verbeteringen rapport van bevindingen.
Vrijdag 23 mei '18	Conceptrapport van bevindingen (versie 2) aanbieden voor ambtelijk wederhoor. <i>15 werkdagen</i>
Mei '18 – juni '18	Opstellen bestuurlijke nota inclusief conclusies en -aanbevelingen.
Juni '18	Verwerken aanvullingen en verbeteringen rapport van bevindingen en bestuurlijke nota.
Donderdag 14 juni '18	Vaststellen bestuurlijke nota en rapport van bevindingen.
Vrijdag 15 juni '18	Volledige rapportage aanbieden voor bestuurlijk commentaar. <i>20 werkdagen</i>
Zomer '18	Afronding rapportage, voorbereiden persbericht, opstellen bestuurlijk nawoord.
Nazomer '18	Aanbieding aan Provinciale Staten.
Vrijdag 5 oktober '18	Behandeling van het rapport door de Statencommissie Ruimte

9. COMMUNICATIE

Gedurende de looptijd van het onderzoek, bij de publicatie en tijdens de bestuurlijke behandeling onderhoudt de bestuurlijk portefeuillehouder van de Rekenkamer Zeeland, drs. H. Verdellen hierover de contacten met de leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van Zeeland.

De secretaris-onderzoeker van de Rekenkamer, drs. A. Maas treedt op als intern projectleider. De communicatie met de ambtenaren van de provincie Zeeland, de natuurbeheerders, belanghebbenden en overige landelijke en regionale deskundigen, voor zover deze communicatie betrekking heeft op het verrichten van het onderzoek, verlopen via hem.

Woordvoering naar de pers over dit onderzoek geschiedt door de voorzitter van de Rekenkamer Zeeland, mr. C.M. de Graaf.

Startnotitie

- Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten ontvangen de definitieve startnotitie van het bestuur van de Rekenkamer.
- Een afschrift van de startnotitie wordt gestuurd aan de organisaties die in Zeeland betrokken zijn bij het beheer en de bescherming van de natuur.

REKENKAMER ZEELAND

Nota van bevindingen

- Gedeputeerde Staten ontvangen de concept nota van bevindingen (versie 2) voor ambtelijk wederhoor na het bespreken in de bestuursvergadering van de Rekenkamer (versie 1).
- Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontvangen de definitieve nota van bevindingen als bijlage bij de bestuurlijke nota.

Eindrapport (Bestuurlijke nota)

- Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontvangen de definitieve bestuurlijke nota na vaststelling in de bestuursvergadering van de Rekenkamer.
- De bestuurlijke nota wordt verstuurd aan alle geïnterviewde personen.

Externe communicatie

Na vaststelling van het eindrapport door het bestuur van de Rekenkamer Zeeland, zal een persbericht worden opgesteld en wordt door het bestuur van de Rekenkamer Zeeland, in overleg met de externe persadviseur, een definitieve communicatielijijn vastgesteld.