

Bestuurlijke Nota

Natuurbeheer in Zeeland

Onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid voor het beheer en de bescherming van natuurgebieden in Zeeland

Colofon

De Rekenkamer Zeeland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de Provincie Zeeland.

De bestuursleden van de Rekenkamer Zeeland zijn: de heer mr. C.M. de Graaf (voorzitter) en drs. H.J.W. Verdellen (portefeuillehouder onderzoek Natuurbeheer).

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit dr. I.J. Terluin en drs. R. Michels, van Wageningen University & Research (het voormalige Landbouw-Economisch Instituut), dr. F.H. Kistenkas van Wageningen Environmental Research en drs. A. Maas QC en mevr. E.E.I.A Dombi van de Rekenkamer Zeeland.

VOORWOORD

Zeeland inrijdend valt welhaast niet aan de alom aanwezige natuur te ontkomen. Soms lange wegen die de reiziger door die typisch Zeeuwse zilte natuurgebieden voeren. Men zou er zijn reis eigenlijk even voor moeten onderbreken om die natuur nog beter te ondergaan.

Zeeuwen lijken ook wel meer verknocht te zijn met de natuur dan de inwoners van andere Nederlandse provincies. Voor Zeeuwen is de nabijheid van de natuur een vanzelfsprekendheid en men is er trots op. De natuur in Zeeland is altijd dichtbij en ook altijd belangrijk voor de Zeeuwen. Vissers en boeren werken in die natuur en dragen bij aan het onderhoud daarvan, de recreatiesector verleidt toeristen met de aanwezigheid en beleefbaarheid van al dat natuurschoon terwijl inwoners en bedrijven zich toch ook vanwege die natuur graag vestigen in Zeeland.

Natuur is voor de Zeeuwen dan wel een vanzelfsprekendheid, gratis is deze niet. De natuur moet beschermd en beheerd worden en soms zelfs nog nieuw worden aangelegd. Dat vraagt veel van de Zeeuwen. Soms werkt de aanwezigheid van natuur immers beperkend naar andere economische sectoren terwijl het beheer en aanleggen van die natuur vaak veel geld en inzet kosten.

Met de decentralisatie van het natuurbeleid in de afgelopen jaren heeft de Provincie Zeeland er een aantal taken en verantwoordelijkheden op gebied van natuur van het Rijk bij gekregen. Voor de Rekenkamer Zeeland een goede aanleiding om, samen met onderzoekers van Wageningen University Research, na te gaan hoe de Provincie Zeeland haar nieuwe rol ten aanzien van de natuur heeft opgepakt en ingevuld.

Met genoegen bied ik u daarom ons onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid voor het beheer en de bescherming van natuurgebieden in Zeeland aan. Ik hoop al met al dat onze rapportage een positieve bijdrage zal leveren aan een goede rolinvulling door zowel Provinciale als Gedeputeerde Staten van Zeeland ten aanzien van het beheer en de bescherming van de natuur.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland,



mr. C.M. de Graaf

VOORWOORD	- 3 -
INLEIDING EN LEESWIJZER	- 5 -
SAMENVATTING VAN DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN	- 6 -
Centrale vraag.....	- 6 -
Analyse van het beleidskader	- 6 -
Verhouding van de taken en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten	- 7 -
Natuurnetwerk en de toewijzing van natuurgebieden in Zeeland	- 8 -
Analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid voor het beheer en de bescherming van de natuur in de natuurgebieden.....	- 8 -
ANALYSE EN CONCLUSIES	- 10 -
Beleidsruimte Provincie Zeeland	- 10 -
Betrokkenheid Provinciale Staten.....	- 10 -
Doeltreffendheid Natuurbeleid	- 10 -
Doelmatigheid natuurbeleid.....	- 11 -
Verantwoording aan Provinciale Staten	- 11 -
Monitoring	- 11 -
Rolinvulling van de Provincie Zeeland	- 12 -
Versnippering beheer	- 12 -
ontwikkelopgave nieuwe natuur	- 12 -
Toezicht en handhaving	- 13 -
AANBEVELINGEN	- 14 -
Landelijk systeem monitoringsdata	- 14 -
Bemensing monitoringsfunctie.....	- 14 -
Kennis en betrokkenheid	- 14 -
ontwikkelopgave nieuwe natuur	- 14 -
Toezicht en handhaving	- 15 -
Kavelruil bestaande natuurgebieden.....	- 15 -
omgevingsbeleid	- 15 -
Aanbevelingen	- 15 -
REACTIE VAN GEDEPUTEERDE STATEN	- 16 -
NAWOORD REKENKAMER ZEELAND	- 20 -
BIJLAGE 1: NOTA VAN BEVINDINGEN	

Het beschermen, ontwikkelen en beheren van natuur en landschap zijn belangrijke taken van de Provincie Zeeland. Met het natuurbeleid wil de Provincie bereiken dat de bijzondere Zeeuwse natuur en het karakteristieke Zeeuwse landschap behouden blijven en beschikbaar zijn voor de bewoners en bezoekers van Zeeland.

Voor 2014 werd het natuurbeleid door het Rijk uitgevoerd. Door de decentralisatie is de verantwoordelijkheid voor het Natuurnetwerk, het samenhangend netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden in Nederland (de voormalige EHS), met ingang van 2014 naar de Provincies overgeheveld. Het beheer van de natuurgebieden in Zeeland die daar deel van uit maken, wordt uitgevoerd door diverse natuurbeherende organisaties. Op basis van het subsidiestelsel natuur en landschap (SNL) kunnen zij een subsidie voor het beheer aanvragen. Ze moeten dan wel voldoen aan door de Provincie vastgestelde natuurdoelstellingen en kaders per gebied.

Waarom dit onderzoek?

Het beleidsterrein van het beheer en de bescherming van de natuur is zowel complex als dynamisch 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 heeft daarom onderzocht of de beleidskeuzes van de Provincie Zeeland ten aanzien van het laten aanleggen en beheren van de natuurgebieden in Zeeland door de terreinbeheerders doelmatig en doeltreffend zijn en of daarbij andere keuzes gemaakt kunnen worden. Ook wil de Rekenkamer Zeeland inzicht geven in de rol van Provinciale Staten bij het natuurbeleid.

Leeswijzer

In de Nota van Bevindingen (bijlage) wordt uitvoerig verslag gedaan van het uitgevoerde onderzoek en de daaruit voortvloeiende bevindingen.

In hoofdstuk 1 van deze Bestuurlijke Nota wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord en is een samenvatting van het onderzoek opgenomen. In hoofdstuk 2 staan de conclusies van het onderzoek. In hoofdstuk 3 volgt een aantal aanbevelingen waarmee Provinciale Staten van Zeeland haar kaderstellende en controlerende rol kan versterken om daarmee de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid voor het beheer en de bescherming van natuurgebieden in Zeeland te verbeteren.

De bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Zeeland naar aanleiding van onze conclusies en aanbevelingen en ons nawoord bij die reactie zijn eveneens opgenomen in deze Bestuurlijke Nota.

SAMENVATTING VAN DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN

CENTRALE VRAAG

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Vindt 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?

De centrale vraag beantwoord:

- De doeltreffendheid van het natuurbeheerbeleid in Zeeland is op dit moment niet te bepalen.
- Vanuit het perspectief van de Provincie en dat van de individuele natuurbeheerder zijn de normkostenvergoedingen voor het natuurbeheer doelmatig.
- De kaders en doelstellingen voor het Provinciaal natuurbeleid zijn duidelijk vastgelegd in het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018, de Verordening Ruimte Provincie Zeeland en het Natuurbeheerplan.
- Door het ontbreken van een landelijk beoordelingsschema voor de monitoringsdata van het natuurbeheer kunnen Gedeputeerde Staten niet aan hun verplichting voldoen om Provinciale Staten jaarlijks te informeren over de voortgang van het natuurbeleid zoals voorzien in het Provinciaal Monitoringsplan.

ANALYSE VAN HET BELEIDSKADER

Wettelijk kader voor het beheer en bescherming van de natuur in Nederland

Het natuurbeleid in Nederland kan worden opgedeeld in het EU-natuurbeleid en het nationale natuurbeleid. Het EU-natuurbeleid is het beleid zoals dat via implementatie van de EU-Habitat- en Vogelrichtlijn in nationale wetgeving gestalte heeft gekregen. Het nationale natuurbeleid betreft het Natuurnetwerk Nederland. Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) is een AMvB (algemene maatregel van bestuur) onder de Wro (Wet ruimtelijke ordening) die begrenzing en de bescherming van het Natuurnetwerk Nederland opdraagt aan de Provinciale Staten van elke provincie. De EU-Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) is uitgegroeid tot het belangrijkste onderdeel van zowel het Europese als het nationale natuurbeschermingsrecht. Het omvat gebiedsbescherming in de Natura 2000-gebieden en soortenbescherming binnen en buiten de Natura 2000-gebieden. In Nederland is de gebiedsbescherming en de soortenbescherming in de Wet natuurbescherming (Wnb) geïmplementeerd.

Provinciaal beleidskader voor natuurgebieden in Zeeland

De kaders voor het Provinciaal natuurbeleid liggen op Provinciaal niveau vast in het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018, de Verordening Ruimte Provincie Zeeland en het Natuurbeheerplan. Het Natuurbeheerplan beschrijft de beleidsdoelen, werkwijze en subsidiemogelijkheden voor het ontwikkelen en beheren van natuurgebieden en kan – indien nodig – jaarlijks worden aangepast. Het provinciaal natuurbeleid in Zeeland beoogt het in stand houden van het Natuurnetwerk Zeeland. Met het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) financiert de Provincie Zeeland het beheer en de ontwikkeling van het Natuurnetwerk Zeeland.

Wijzigingen in de Provinciale taken en verantwoordelijkheden in het natuurbeleid

In de periode 2010-2017 werd het natuurbeleid van Rijk naar Provincies gedecentraliseerd. Nieuwe wetgeving, zoals de Wet natuurbescherming (Wnb), gaf ook meer taken aan de Provincie. De voorlopers van de Wet natuurbescherming 2017, zoals de Nbw (Natuurbeschermingswet), Ffw (Flora- en faunawet) en de Bsw (Boswet), gaven veel taken nog aan de minister. Wat het Natuurnetwerk betreft: totdat in 2012 het Barro van kracht werd, was de voorloper van het Natuurnetwerk - de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) - niet wettelijk beschermd of geregeld. Hooguit vond op het planologische spoor een doorwerking naar ruimtelijke plannen plaats.

Overeenkomsten en verschillen in het natuurbeleid in de Nederlandse Provincies

Hoewel het natuurbeleid sinds 2014 is gedecentraliseerd naar de Provincies, zijn er afspraken over een uniforme aanpak van het Provinciale natuurbeleid gemaakt in IPO-verband. Daardoor zijn er veel overeenkomsten in de uitvoering van het natuurbeleid in de Provincies, zoals verplichtingen ten aanzien van de verwerving en inrichting van nieuwe natuur tot 2027 en een vaste normkostenvergoeding voor beheer in natuurgebieden. Verschillen in het natuurbeleid tussen Provincies vloeien enerzijds voort uit de ruimte die het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) biedt bij de invulling van bepaalde zaken en anderzijds uit de eigen financiële middelen die elke Provincie beschikbaar stelt voor natuurbeleid.

VERHOUDING VAN DE TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN GEDEPUTEERDE STATEN EN PROVINCIALE STATEN

Verhouding wettelijke taken van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten voor het beheer en bescherming van de natuur

Conform de algemeen staatsrechtelijke rolverdeling tussen de uitvoerende macht en de wetgevende macht berusten de regelgevende bevoegdheden bij Provinciale Staten als direct gekozen en wetgevende orgaan van de Provincie en de bestuurlijke bevoegdheden bij Gedeputeerde Staten als dagelijks bestuur c.q. uitvoerende macht van het middenbestuur. Omdat het beleid voor het Natuurnetwerk gedecentraliseerd is naar de Provincies en de Wet natuurbescherming op Rijksniveau wordt geregeld, houdt dat in dat voor het beheer en bescherming van de natuur wettelijk gezien alle verplichte taken inzake het Natuurnetwerk voor Provinciale Staten zijn en die voor de Wet natuurbescherming voor Gedeputeerde Staten.

Wijze waarop Provinciale Staten doelen en kaders van het natuurbeleid kunnen bepalen en bijstellen

In de periode 2014-2017 zijn Provinciale Staten betrokken bij twee beleidsnota's over doelen en kaders van het natuurbeleid: de Natuurvisie Zeeland 2017-2022 en het Beleidskader Natuurwetgeving. Verder hebben Provinciale Staten in deze periode ook het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 behandeld over de inrichting van het landelijk gebied en het beschermen en ontwikkelen van het natuurlijk kapitaal. Daarbij is het gebruikelijke traject gevolgd van startnota, kadernota en beleidsnota, waarbij ook steeds het maatschappelijk veld wordt geconsulteerd via internet en diverse bestaande overlegstructuren.

Wijze waarop Gedeputeerde Staten verantwoording aan Provinciale Staten van Zeeland aflegt over het natuurbeleid

In de zogenaamde Provinciale Jaarstukken legt Gedeputeerde Staten verantwoording aan Provinciale Staten af over het beleid dat zij in het afgelopen jaar hebben gevoerd. De Provinciale Jaarstukken bestaan uit een inhoudelijk jaarverslag en de financiële jaarrekening. In de jaarstukken wordt het natuurbeleid voor de jaren 2014-2016 behandeld in het beleidsprogramma Natuur en landschap; vanaf 2017 is de naam van dit programma gewijzigd in Natuur en platteland. In het inhoudelijk jaarverslag wordt op hoofdlijnen de stand van zaken in het dossier van het natuurbeleid op duidelijke wijze

uitgelegd en wordt een overzicht gegeven van de relevante beleidsnota's. Ook wordt per beleidsdoelstelling binnen het beleidsprogramma aangegeven wat de voornaamste realisaties zijn uitgedrukt in geld, hectares en kwaliteitsaspecten en op basis daarvan wordt geconcludeerd of de doelstelling in het betreffende jaar is gehaald, gedeeltelijk gehaald of niet is gehaald. Deze manier van verslag doen is helder en goed te begrijpen. In de financiële jaarrekening wordt een overzicht gegeven van de lasten en baten per beleidsprogramma. Voor het kunnen interpreteren van de financiële jaarrekening is wel enig boekhoudkundig inzicht vereist. Het gaat dan bijvoorbeeld om inzicht in het verband tussen financiële realisaties en beleidsinhoudelijke realisaties. Als de lezer doorheeft dat het saldo van lasten en baten leidend is, dan kan de financiële jaarrekening gemakkelijk worden gelezen en beoordeeld.

NATUURNETWERK EN DE TOEWIJZING VAN NATUURGEBIEDEN IN ZEELAND

Uitvoering van het Provinciaal natuurbeleid

Conform de Natuurvisie van de Provincie Zeeland is het doel van het Provinciale natuurbeleid om het in stand houden van het Natuurnetwerk Zeeland. In 2027 moet de omvang van dat netwerk circa 132.000 ha bedragen. Binnen het Natuurnetwerk Zeeland liggen 16 gebieden die zijn begrensd als Natura 2000-gebied. Nog niet voor al deze gebieden is een beheerplan vastgesteld. Natuurbeheerders kunnen via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) subsidie aanvragen voor natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk. In de periode 2014-2017 was er jaarlijks zo'n 17.000 ha onder SNL-beheer. De Provincie Zeeland loopt achter bij de ontwikkelopgave nieuwe natuur tot 2027. Dat komt doordat het laaghangend fruit al is geplukt. Verder moet de grond voor nieuwe natuur volgens het principe van zelfrealisatie beschikbaar komen en is er een gebrek aan financiële middelen voor de aankoop van nieuwe natuur.

Natuurbeherende organisaties

De natuurbeherende organisaties zijn de eigenaren of erfpachtnemers van de natuurgebieden die onderdeel uitmaken van het Natuurnetwerk. In Zeeland ontvangen een zestal organisaties subsidie via de SNL voor het beheer van de terreinen die deel uitmaken van het Natuurnetwerk. Elk van die zes partijen heeft een eigen ontstaansgeschiedenis en een eigen organisatie- en financieringssysteem. Ook werken alle organisaties vanuit een eigen visie op de natuur en de uitvoering van het natuurbeleid. Daarnaast ontvangt een klein aantal particuliere beheerders rechtstreeks subsidie vanuit de SNL voor het beheer van hun terreinen.

Toewijzing nieuwe natuurgebieden aan natuurbeheerders

Op grond van het Natuurbeheerplan wijst de Provincie gronden voor natuurontwikkeling aan en stelt de kaders en doelstellingen voor deze gebieden vast. Vervolgens wordt de grond te koop aangeboden aan natuurbeheerders, waarbij het principe van gelijkberechtiging wordt gehanteerd. Dat betekent dat iedere gegadigde in aanmerking kan komen om nieuwe natuurgebieden aan te kopen en/of te beheren. Dit principe is in 2014 in IPO-verband afgesproken en geldt voor alle Provincies.

ANALYSE VAN DE DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID VAN HET BELEID VOOR HET BEHEER EN DE BESCHERMING VAN DE NATUUR IN DE NATUURGEBIEDEN IN ZEELAND

Doeltreffendheid van het natuurbeheerbeleid in Zeeland op dit moment niet te bepalen

Het gebrek aan data over de effecten van het natuurbeheer en het ontbreken van rapportages over de effectiviteit van het natuurbeheer leidt ertoe dat er in deze studie geen uitspraken over de doeltreffendheid van het natuurbeheer in Zeeland kunnen worden gedaan. Gelet op alle inspanningen die er op het gebied van monitoring van het natuurbeheer moeten worden gedaan en de nauwe samenhang tussen monitoring en evaluatie, wordt hieronder besproken hoe de monitoring van het

natuurbeheer in Zeeland verloopt om zo inzicht te krijgen hoe de inspanningen op het gebied van monitoring verlopen.

Regierol Provincie bij monitoring

Provinciale Staten van Zeeland hebben conform de eisen in 2016 een Provinciaal monitoringsplan opgesteld. Daarin is een planning gemaakt welke natuurgebieden in welk jaar moeten worden gemonitord, zodat alle natuurgebieden in het Natuurnetwerk Zeeland eens in de zes jaar aan de beurt komen. Volgens de SNL kunnen Provincies kiezen om de monitoring van het natuurbeheer zelf te doen of dat over te laten aan de natuurbeheerders. Zeeland biedt beheerders de mogelijkheid om zelf de monitoring te doen. Alle natuurbeheerders hebben ervoor gekozen om de monitoring zelf te doen. Door gebrek aan menskracht is de Provincie onvoldoende toegerust om de regierol op het gebied van monitoring op zich te nemen. De Provincie kan wel ad hoc wat voorwerk doen, maar ze is niet in staat om gedegen monitoringsrapportages te maken. Reorganisaties bij de Provincie Zeeland, zoals de NAR57+-regeling in 2012 en de huidige flexibilisering van het provinciaal apparaat, doen de opbouw van kennis en ervaring van het natuurbeleid geen goed.

Doelmatigheid van het natuurbeheerbeleid in Zeeland vanuit twee perspectieven

De doelmatigheid van het beleid is in deze studie beoordeeld vanuit twee perspectieven: het collectieve perspectief van de Provincie en het individuele perspectief van de beheerder. Als de Provincie een individuele kostensubsidie zou verstrekken aan beheerders op basis van een inschrijvingsstelsel, brengt dit veel uitvoerings- en controlekosten met zich mee. Voor de Provincie zijn normkostenvergoedingen, waarbij elke beheerder eenzelfde vergoeding krijgt, daarom doelmatiger dan individuele kostensubsidies. De normkostenvergoeding van de SNL voor het natuurbeheer bedraagt echter maar 75% van de normbedragen. Doordat beheerders 25% eigen middelen moeten inbrengen, hebben zij een prikkel om het beheer zo goedkoop mogelijk te doen en waar mogelijk innovaties door te voeren. Vanuit het perspectief van de individuele beheerder zijn normkostenvergoedingen dus ook doelmatig.

Perceptie van natuurbeheerders op het beleid

Uit interviews komt naar voren dat de beheerders goed te spreken zijn over de rol van de Provincie. Ook geven de geïnterviewden aan de SNL een werkbaar model te vinden en kunnen over het algemeen uit de voeten met de normkostenvergoedingen. Wel zetten de respondenten kanttekeningen bij een aantal voorwaarden van de SNL. Het gaat dan met name over de eis dat natuurgebieden toegankelijk voor het publiek moet zijn. Daarvoor moeten de beheerders kosten maken in de vorm van een bezoekersinfrastructuur.

Verkenning opties met een grotere doeltreffend- en doelmatigheid

Doordat de SNL een uniform landelijk stelsel is, heeft de Provincie Zeeland geen ruimte om een ander natuurbeheerbeleid te voeren en daarmee de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid te vergroten. Wel kan de vraag worden gesteld of het beheer doeltreffender en doelmatiger kan worden uitgevoerd als dat door minder of zelfs door één beheerder zou worden uitgevoerd. Dat zou betekenen dat er een aantal natuurbeherende organisaties zouden gaan moeten fuseren. Omdat de huidige organisaties allemaal hun eigen werkwijze hebben, kost het onderling afstemmen ontzettend veel tijd. Het is de vraag of zo'n fusie tot een grotere doeltreffendheid en doelmatigheid leidt dan de huidige situatie, waarin de natuurbeheerders elkaar scherp houden.

ANALYSE EN CONCLUSIES

BELEIDSRUIMTE PROVINCIE ZEELAND

Hoewel het natuurbeleid sinds 2014 is gedecentraliseerd naar de Provincies, zijn er afspraken over een uniforme aanpak van het provinciale natuurbeleid gemaakt in IPO-verband. Daardoor zijn er veel overeenkomsten in de uitvoering van het natuurbeleid in de provincies. Zo werkt het Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) met een vaste normkostenvergoeding voor natuurbeheer, waarvan Provincies niet mogen afwijken. Dat houdt in dat natuurbeheerders in alle provincies dezelfde vergoeding per beheertype ontvangen.

Door die landelijke uniformiteit heeft de Provincie Zeeland geen ruimte om een ander natuurbeheerbeleid te voeren en daarmee de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid te vergroten. Vanuit de beleidskant zijn er dus geen knoppen om aan te draaien.

CONCLUSIE 1: DE PROVINCIE ZEELAND HEEFT WEINIG EIGEN RUIMTE BIJ DE INVULLING VAN HET NATUURBELEID.

BETROKKENHEID PROVINCIALE STATEN

In de periode 2014-2017 waren Provinciale Staten betrokken bij twee beleidsnota's over doelen en kaders van het natuurbeleid: de Natuurvisie Zeeland 2017-2022 en het Beleidskader Natuurwetgeving. Verder hebben Provinciale Staten in deze periode ook het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 behandeld over de inrichting van het landelijk gebied en het beschermen en ontwikkelen van het natuurlijk kapitaal.

In beide gevallen is het gebruikelijke traject gevolgd van startnota, kadernota en beleidsnota, waarbij ook steeds het maatschappelijk veld is geconsulteerd via internet en diverse bestaande overlegstructuren. Daarmee zijn Provinciale Staten goed meegenomen door Gedeputeerde Staten bij de implementatie van het natuurbeleid.

CONCLUSIE 2: PROVINCIALE STATEN VAN ZEELAND ZIJN BIJ DE IMPLEMENTATIE VAN HET NATUURBELEID GOED MEEGENOMEN DOOR GEDEPUTEERDE STATEN.

DOELTREFFENDHEID NATUURBELEID

Natuurbeheerders worden beloond voor het uitvoeren van beheeractiviteiten. Daardoor staat het voldoen aan de beheervoorwaarden voor de beheerder voorop en niet het resultaat van het beheer. Dat betekent concreet dat de beheerder het effect van het beheer op zijn terrein niet hoeft aan te tonen en dat er dus geen data beschikbaar zijn over het resultaat van het natuurbeheer. Wel zijn er monitoringsdata beschikbaar over de kwaliteit van de ecosystemen en het aantal planten- en diersoorten. Deze worden door de beheerders opgeslagen in de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF). De Provincies hadden zich in IPO-verband voorgenoemen om een landelijk beoordelingssysteem op te zetten waarmee de monitoringsdata gemakkelijk zouden kunnen worden vertaald naar een rapportage om de effecten van het natuurbeheer te kunnen beoordelen. Dit landelijk systeem is echter niet van de grond gekomen.

Het gebrek aan data over de effecten van het natuurbeheer en het ontbreken van rapportages over de effectiviteit van het natuurbeheer leidt ertoe dat er geen uitspraken over de doeltreffendheid van het natuurbeheer in Zeeland kunnen worden gedaan.

CONCLUSIE 3: DE DOELTREFFENDHEID VAN HET GEVOERDE NATUURBELEID IS IN ZEELAND OP DIT MOMENT NIET TE BEPALEN DOOR HET ONTBREKEN VAN EEN GOEDWERKEND MONITORINGSSYSTEEM.

DOELMATIGHEID NATUURBELEID

Bij de SNL wordt gewerkt met een vaste normvergoeding voor het beheer. Dat betekent dat de Gedeputeerde Staten van Zeeland geen inschrijving kan organiseren waarbij ze beheerders vragen een prijsopgaaf voor het beheer te doen, en dan vervolgens de beheerder kiezen die bereid is om het beheer tegen de laagste prijs te verrichten. Zo'n inschrijvingsstelsel brengt veel uitvoerings- en controlekosten met zich mee. Bij een stelsel van normkostenvergoedingen, waarbij elke beheerder eenzelfde vergoeding krijgt, kunnen die extra kosten achterwege blijven. Daarom is de SNL met een normkostenvergoeding doelmatiger voor de Provincie dan individuele kostensubsidies.

Ook vanuit het perspectief van de individuele beheerder zijn normkostenvergoedingen doelmatig omdat de normkostenvergoeding van de SNL voor het natuurbeheer de beheerkosten gedeeltelijk vergoedt. Beheerders moeten dus eigen middelen inbrengen, wat een prikkel vormt om het beheer zo goedkoop mogelijk te doen en waar mogelijk innovaties door te voeren.

CONCLUSIE 4: DE VASTE NORMKOSTEN VOOR HET NATUURBEHEER ZIJN ZOWEL VOOR DE PROVINCIE ALS VOOR DE INDIVIDUELE BEHEERDERS DOELMATIG.

VERANTWOORDING AAN PROVINCIALE STATEN

In de zogenoemde Provinciale Jaarstukken leggen Gedeputeerde Staten verantwoording aan Provinciale Staten af over het beleid dat zij in het afgelopen jaar hebben gevoerd. Per beleidsdoelstelling worden de voornaamste realisaties aangegeven uitgedrukt in geld, hectares en kwaliteitsaspecten en op basis daarvan wordt geconcludeerd of de doelstelling in het betreffende jaar is gehaald, gedeeltelijk gehaald of niet is gehaald. Daarnaast moeten Gedeputeerde Staten volgens het Provinciaal Monitoringsplan jaarlijks een kwaliteitsbeoordeling over de voortgang van het natuurbeleid aan Provinciale Staten sturen. Door het ontbreken van een landelijk beoordelingschema van de monitoringsdata in de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFB) kan deze kwaliteitsbeoordeling niet worden gemaakt.

Hierdoor zijn Gedeputeerde Staten niet in staat om aan hun verplichting te voldoen jaarlijks een kwaliteitsbeoordeling over de voortgang van het natuurbeleid aan Provinciale Staten te sturen.

CONCLUSIE 5: PROVINCIALE STATEN VAN ZEELAND WORDEN BEPERKT GEÏNFORMEERD DOOR GEDEPUTEERDE STATEN OVER DE UITVOERING VAN HET NATUURBELEID: DE INFORMATIEVOORZIING VERLOOPT ENKEL VIA DE PROVINCIALE JAARSTUKKEN; DE TOEGEZEGDE JAARLIJKSE KWALITEITSBEOORDELING OVER DE VOORTGANG VAN HET NATUURBELEID ONTBREEKT

MONITORING

De SNL legt de regierol voor monitoring en de beoordeling van de monitoringsdata bij de Provincies. Door gebrek aan menskracht is Gedeputeerde Staten van Zeeland niet toegerust om die regierol op zich te nemen. De Provincie kan wel ad hoc wat voorwerk doen, maar door te weinig menskracht is ze niet in staat om gedegen monitoringsrapportages te maken. Door reorganisaties bij de Provincie

Zeeland, zoals de NAR57+-regeling in 2012 en de huidige flexibilisering van het provinciaal apparaat kan de beschikbare capaciteit en de opbouw van kennis en ervaring van het natuurbeleid bij de Provincie Zeeland verder afkalven, waardoor de uitvoering van de regierol monitoring door de Provincie Zeeland nog meer in het gedrang komt.

CONCLUSIE 6: DE PROVINCIE ZEELAND HEEFT ONVOLDOENDE MENSKRACHT OM DE REGIEROL MONITORING NAAR BEHOREN UIT TE VOEREN.

ROLINVULLING VAN DE PROVINCIE ZEELAND

Uit de interviews komt naar voren dat zowel de natuurbeheerders als de agrarische natuurbeheerders goed te spreken zijn over de medewerkers van de Provincie: de medewerkers zijn capabel en staan open voor suggesties. Ook waarderen de respondenten de korte communicatielijnen. De respondenten zeggen de SNL een werkbaar model te vinden en kunnen over het algemeen uit de voeten met de normkostenvergoedingen.

CONCLUSIE 7: DE NATUURBEHEERDERS ZIJN POSITIEF OVER DE INVULLING VAN HET NATUURBELEID DOOR GEDEPUTEERDE STATEN.

VERSNIPPERING BEHEER

Het komt voor dat twee natuurbeherende organisaties elk hetzelfde type beheer uitvoeren op naast elkaar gelegen percelen. Dit roept de vraag op of het beheer niet doeltreffender en doelmatiger kan worden als één van beide natuurbeheerders het beheer op beide percelen zou uitvoeren. Zelfs al zou dit het geval zijn, dan is dit echter niet mogelijk: volgens de regels van de SNL kunnen natuurbeherende organisaties alleen beheersubsidie aanvragen voor gronden die hun eigendom zijn. Gedeputeerde Staten hebben ook geen mogelijkheden om de gronden aan één natuurbeherende organisatie te wijzen. Daarvoor ontbreken de juridische en financiële middelen en het is in strijd met het uitgangspunt dat grondtransacties op basis van vrijwilligheid dienen te geschieden.

CONCLUSIE 8: DE PROVINCIE KAN VERSNIPPERING IN BEHEER DOOR GROTE NATUURBEHEERDERS NIET TEGEN GAAN.

ONTWIKKELOPGAVE NIEUWE NATUUR

De ontwikkelopgave voor nieuwe natuur tussen 2014 en 2027 bedraagt zo'n 1.100 ha. Gedeputeerde Staten zijn daarvoor verantwoordelijk. Als vuistregel voor de realisering van nieuwe natuur wordt ongeveer 80 ha per jaar gebruikt. In de periode 2014-2017 is 241 ha nieuwe natuur gerealiseerd. Daarmee liggen Gedeputeerde Staten achter op schema. Dat komt doordat het laaghangend fruit al is geplukt. Verder moet de grond voor nieuwe natuur volgens het principe van zelfrealisatie beschikbaar komen en is er gebrek aan financiële middelen voor de aankoop van nieuwe natuur. Om aan de ontwikkelopgave voor nieuwe natuur in Zeeland in 2027 te voldoen, moet er de komende tijd zo'n 90 ha nieuwe natuur per jaar bijkomen. Gelet op de structurele aard van de oorzaken van de achterstand in de ontwikkelopgave in de afgelopen jaren, lijkt het niet realistisch om te verwachten dat de ontwikkelopgave in 2027 zal worden gehaald.

CONCLUSIE 9: DE PROVINCIE ZEELAND LOOPT ACHTER BIJ DE ONTWIKKELOPGAVE NIEUWE NATUUR TOT 2027.

TOEZICHT EN HANDHAVING

Toezicht en handhaving in natuurgebieden is een wettelijke taak van de Provincie. Uit de interviews komt naar voren dat de Provincie Zeeland in vergelijking met provincies zoals Zuid-Holland en Noord-Brabant relatief weinig aan toezicht en handhaving in natuurgebieden doet. Toezicht is nodig, omdat de SNL alleen subsidie verstrekt als het gebied toegankelijk is voor het publiek. Bezoekers verleggen soms de paden en/of kunnen de rust in het gebied verstoren. Meer toezicht en handhaving kan dat tegen gaan.

CONCLUSIE 10: DE PROVINCIE ZEELAND HOUDT RELATIEF WEINIG TOEZICHT OP NATUURGEBIEDEN IN VERGEKIJKING MET DE OMLIGGENDE PROVINCIES.

AANBEVELINGEN

De bevindingen van het onderzoek leiden tot de volgende aanbevelingen voor het beleid voor het beheer en de bescherming van natuurgebieden in Zeeland aan Provinciale Staten:

LANDELIJK SYSTEEM MONITORINGSDATA

Door het ontbreken van een landelijk beoordelingssysteem waarmee de monitoringsdata kunnen worden vertaald naar een rapportage om de effecten van het natuurbeheer te kunnen beoordelen, kunnen er geen uitspraken over de doeltreffendheid van het natuurbeheer in Zeeland kunnen worden gedaan. Ook zijn Gedeputeerde Staten hierdoor nu niet in staat om aan hun verplichting te voldoen jaarlijks een kwaliteitsbeoordeling over de voortgang van het natuurbeleid aan Provinciale Staten sturen. Met een landelijk beoordelingssysteem kan Gedeputeerde Staten wel aan die verplichting voldoen.

AANBEVELING 1: VERZOEK GEDEPUTEERDE STATEN AAN TE DRINGEN OP DE TOTSTANDKOMING VAN EEN LANDELIJK BEOORDELINGSSYSTEEM VAN DE MONITORINGSDATA.

BEMENSING MONITORINGSFUNCTIE

Door onvoldoende menskracht is kennis en expertise op het gebied van natuurbeleid onvoldoende geborgd bij de Provincie Zeeland. Door uitbreiding van capaciteit zijn Gedeputeerde Staten van Zeeland beter in staat om de regierol monitoring naar behoren te vervullen.

AANBEVELING 2: DRING ER BIJ GEDEPUTEERDE STATEN OP AAN OM TE ZORGEN VOOR MEER MENSKRACHT BIJ DE PROVINCIE ZEELAND OM DE REGIEROL MONITORING NAAR BEHOREN UIT TE VOEREN.

KENNIS EN BETROKKENHEID

Reorganisaties bij de Provincie Zeeland, zoals de NAR57+-regeling in 2012 en de huidige flexibilisering van het provinciaal apparaat, doen de opbouw van kennis en ervaring van het natuurbeleid geen goed. Natuur vergt beleid van de lange adem. Roulatie en arbeidsflexibiliteit heeft allerlei positieve effecten maar gewaakt moet worden voor de kennisborging op dit specifieke beleidsterrein.

AANBEVELING 3: ZORG DAT DE KENNIS EN BETROKKENHEID VAN DE PROVINCIE ZEELAND OP PEIL BLIJFT.

ONTWIKKELOPGAVE NIEUWE NATUUR

De Provincie Zeeland loopt achter bij de ontwikkelopgave nieuwe natuur. Als de Provincie Zeeland het huidige tempo van de ontwikkelopgave niet verandert, zal zij de doelstelling in 2027 niet halen. Voor een versnelling van het huidige tempo is de inzet van extra middelen nodig.

AANBEVELING 4: GA ALS PROVINCIALE STATEN MET ELKAAR IN DEBAT OF, GELET OP DE ACHTERSTAND IN DE ONTWIKKELOPGAVE NIEUWE NATUUR, DE DOELEN NEERWAARTS BIJGESTELD MOETEN WORDEN OF DAT ER EXTRA MIDDELEN BESCHIKBAAR GESTELD WORDEN.

TOEZICHT EN HANDHAVING

De financiële middelen voor toezicht in natuurgebieden in Zeeland zijn beperkt. Hierdoor is er te weinig toezicht op de negatieve gevolgen die kunnen ontstaan bij het openstellen van natuurgebieden voor publiek, zoals beschadigingen aan paden en andere infrastructuur en het verstoren van de rust.

AANBEVELING 5: VERZOEK GEDEPUTEERDE STATEN MEER FINANCIËLE MIDDELEN BESCHIKBAAR TE STELLEN VOOR TOEZICHT IN NATUURGEBIEDEN.

KAVELRUIL BESTAANDE NATUURGEBIEDEN

De gronden van de grote natuurbeheerders liggen versnipperd over de provincie. Die versnippering kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeheer in de weg staan. In de landbouwsector werkt de provincie Zeeland met een vrijwillig kavelruilbureau. Dat bureau wordt ook ingezet wanneer landbouwgrond wordt aangewend voor de aanleg van nieuwe natuur. Wellicht kan de reeds aanwezige expertise op landbouwgebied van het vrijwillig kavelruilbureau Zeeland worden uitgebreid zodat dit bureau ook een rol kan krijgen in de ruil van reeds bestaande natuurgebieden tussen de diverse natuurbeheerders onderling. Zo'n ruil zou dan kunnen leiden tot minder versnippering van het natuurnetwerk en daarmee tot een verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeheer.

AANBEVELING 6: VERZOEK GEDEPUTEERDE STATEN ONDERZOEK TE DOEN NAAR DE MOGELIJKHEID OM HET INSTRUMENT KAVELRUIL IN TE ZETTEN BIJ EEN RUIL VAN BESTAANDE NATUURGEBIEDEN TUSSEN DE BEHEERDERS.

OMGEVINGSBELEID

Het beleid ten aanzien van het beheer en de bescherming van de natuurgebieden hangt nauw samen met het omgevingsbeleid van de Provincie Zeeland. In september 2018 hebben Provinciale Staten van Zeeland het Omgevingsplan 2018 vastgesteld. Vervolgens gaan Gedeputeerde Staten een Provinciale omgevingsvisie opstellen.

AANBEVELING 7: BETREK DE BEVINDINGEN UIT DIT ONDERZOEK BIJ DE BEELDVORMING EN DE BESLUITVORMING OVER HET PROVINCIAAL OMGEVINGSBELEID.

AANBEVELINGEN

In deze bestuurlijke nota wordt een aantal aanbevelingen gedaan om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid in Zeeland te verhogen. De behandeling van de Provinciale Jaarstukken in 2019 lijkt een goed moment voor Gedeputeerde Staten om Provinciale Staten te informeren wat zij met de aanbevelingen van deze nota hebben gedaan.

AANBEVELING 8: VERZOEK GEDEPUTEERDE STATEN OM INFORMATIE HOE ER MET DE AANBEVELINGEN UIT DEZE NOTA IS OMGEGAAN.



Gedeputeerde Staten

**Rekenkamer Zeeland
T.a.v. drs. Alex Maas QC
Postbus 6001
4330 LA Middelburg**

onderwerp
bestuurlijke reactie op onderzoek Rekenkamer
Zeeland over Natuurbeheer in Zeeland

kenmerk
18922241.dg

behandeld door
drs. P. Smits
+31 118 631906

verzonden

14 SEP. 2018

Middelburg, 11 september 2018

Geachte heer Maas,

Op 8 augustus jl. heeft u, namens Rekenkamer Zeeland, de bestuurlijke nota van het onderzoek naar Natuurbeheer aan ons gestuurd met het verzoek om een reactie van ons college. Bij deze bestuurlijke nota is eveneens de Nota van bevindingen als bijlage gevoegd. Middels deze brief reageren we op de stukken.

Nota van bevindingen

In de tekst van hoofdstuk 3 wordt een vrij compleet overzicht gegeven van alle stukken waarin ons college verantwoording heeft afgelegd aan PS en keuzes aan PS heeft voorgelegd. In de samenvatting wordt alleen gerefereerd aan de provinciale jaarstukken. Dit geeft ons inziens een verkeerd beeld. Ons college heeft juist in de periode dat er nog geen beleid was geformuleerd jaarlijks aparte bestedingsplannen met een grote mate van detailniveau aan PS voorgelegd ter besluitvorming. Daarnaast zijn PS schriftelijk geïnformeerd bij het verschijnen van landelijke voortgangsrapportages en de driejaarlijkse evaluatie door het Planbureau voor de leefomgeving, waarbij tegelijkertijd een Zeeuwse vertaling is gegeven van de landelijke rapporten. Ook is het Provinciaal Monitoringsplan aan PS gestuurd. Tot slot zijn belangrijke mededelingen, zoals het ter inzage liggen van beheerplannen, bij het vaste agendapunt "mededelingen van de gedeputeerde" in de commissie Ruimte gedaan en zijn verschillende Zicht op Beleid sessies georganiseerd over onder andere de nieuwe wet Natuurwetgeving en de voortgang van de uitvoering van de herstelmaatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof.

Zoals aangegeven staat in de tekst van het hoofdstuk een meer compleet overzicht, maar ons college hecht eraan deze informatiestroom in onze reactie te noemen om een verkeerde indruk te voorkomen.

Ten tweede zijn we het oneens met de tekst in paragraaf 5.2 over het gebrek aan menskracht. In de betreffende paragraaf lopen organisatieontwikkeling, continuïteit in de bemensing en omvang van capaciteit door elkaar heen. Op basis van wat de Rekenkamer tot de stelling komt dat er sprake is van gebrek aan menskracht is onduidelijk. De nota ontbeert daardoor de toetsbare en objectieve onderbouwing van de stellingen en de conclusies op dit punt. Zonder nadere onderbouwing kunnen wij uw conclusie en aanbeveling niet onderschrijven. De inzet op monitoring hangt af van het complex van landelijke keuzes en (te) complexe systemen, afspraken met beheerders en beleidsmatige wensen en conclusies, zoals vastgelegd in Natuurvisie en monitoringsplan.

Provinciehuis Abdijs 6
4331 BK Middelburg

Postbus 6001
4330 LA Middelburg

0118 - 63 10 11
www.zeeland.nl

KvK 20168636
IBAN NL08 BNGH 0285010557

Bestuurlijke nota

In de bestuurlijke nota staan 10 conclusies en 8 aanbevelingen. Voor de overzichtelijkheid vindt u hieronder volgorde van onze reactie hierop.

Conclusie 1: De provincie Zeeland heeft weinig ruimte bij de invulling van het natuurbeleid.

Ons college is het eens met deze conclusie dat door de landelijke uniformiteit er inderdaad weinig ruimte bestaat en heeft geen aanvullingen op dit punt.

Conclusie 2: Provinciale Staten van Zeeland zijn bij de implementatie van het natuurbeleid goed meegenomen door Gedeputeerde Staten.

Ons college beschouwt deze conclusie als een compliment voor de samenwerking tussen PS en GS.

Conclusie 3: De doeltreffendheid van het gevoerde natuurbeleid is in Zeeland op dit moment niet te bepalen door het ontbreken van een goedwerkend monitoringssysteem.

Ons college is het ten dele eens met de conclusie dat de doeltreffendheid van het natuurbeleid niet voldoende te bepalen is. De kwantitatieve prestaties, zoals het gerealiseerde areaal en de arealen per natuurtype zijn goed in beeld en worden via de Voortgangsrapportage natuur nauwkeurig gerapporteerd. De kwalitatieve prestaties – de mate waarin de natuurtypen in goede staat worden gehouden – konden tot dusver nog niet exact gerapporteerd worden.

In IPO-verband is onze provincie, zowel bestuurlijk als ambtelijk, betrokken bij alle ontwikkelingen rondom natuurbeleid. De afgelopen jaren heeft interprovinciaal o.a. de inregeling van de decentralisatie en de nieuwe wet Natuurbescherming veel aandacht en tijd gekost naast andere grote dossiers als bijvoorbeeld het Faunabeleid. Het is nu tijd dat de aandacht meer verschuift naar de rapportering en monitoring van de Zeeuwse natuurkwaliteit.

Voor de gegevenslevering is binnen onze provincie via het Provinciaal Monitoringsplan (PMP) en de afspraken met de beheerders alles op orde. Ook hebben we inmiddels ambtelijk eerste analyses gemaakt over de kwaliteit van natuurgebieden, maar dit betreft nog maar drie gebieden die onderdeel uitmaken van het Natuurnetwerk. Ons college zal dan ook actief inzetten op het maken van de volgende stap en aandringen op een vereenvoudiging van het landelijk monitoringssysteem, binnen de mogelijkheden die wij hebben. Hier was ook reeds aandacht voor. Zo is in IPO-verband in november 2017 reeds opdracht gegeven voor het maken van een voorstel ter vereenvoudiging van het monitoringssysteem. Aanleiding is dat niet alleen bij ons maar ook andere provincies er niet aan toe komen om kwaliteitsbeoordelingen te maken. Dit betekent dat we aanbeveling 1 van de Rekenkamer kunnen onderschrijven.

Conclusie 4: de vast normkosten voor het natuurbeheer zijn zowel voor de provincie als voor de individuele beheerders doelmatig.

Ons college is het eens met deze conclusie.

Conclusie 5: Provinciale Staten van Zeeland worden beperkt geïnformeerd door Gedeputeerde Staten over de uitvoering van het natuurbeleid; de informatievoorziening verloopt enkel via de provinciale jaarstukken; de toegezegde jaarlijkse kwaliteitsbeoordeling over de voortgang van het natuurbeleid ontbreekt.

Ons college kan zich niet vinden in deze conclusie. Zoals ook aangegeven bij de reactie op de nota van bevindingen informeert ons college PS meer en vaker dan alleen bij de provinciale jaarstukken. Dit betreft in elk geval informeren bij het verschijnen van landelijke voortgangsrapportages (waarbij sinds 2017 ook een eerste aanzet is gemaakt om kwaliteit van natuur te beoordelen), het Provinciaal Monitoringsplan en in de periode van decentralisatie is jaarlijks de richting voor het natuurbeleid gevraagd in het daaropvolgende jaar. Hiermee voldoet het college aan de informatievoorziening naar PS, zoals is afgesproken bij de Natuurvisie.

Conclusie 6: De provincie Zeeland heeft onvoldoende menskracht om de regionaal monitoring naar behoren uit te voeren.

Het gaat hier specifiek om menskracht op de regionaal monitoring. Zoals uit de stukken blijkt is de beleidskeuze gemaakt om monitoring neer te leggen bij de beheerders. Er is daarom geen sprake van bijvoorbeeld een aparte afdeling monitoring.

Voorts verwijzen we naar het begin van deze brief. Ons college mist een gedegen en toetsbare onderbouwing van deze conclusie, zeker in de context waarin hij in de nota wordt getrokken.

Los daarvan is de organisatie gericht op het oplossen van knelpunten en het oppakken van uitdagingen. Met de ingang van het opgave gericht werken, is per opgave gekeken naar de benodigde capaciteit. Dit is ook gebeurd bij de Opgave Toekomst Landelijk Gebied, landbouw en natuur, waar Natuur sinds dit voorjaar onderdeel van uitmaakt. Op basis hiervan vindt o.a. de werving plaats voor een medewerker planning en uitvoering Natuurbeheer.

Conclusie 7: De natuurbeheerders zijn positief over de invulling van het natuurbeleid door Gedeputeerde Staten.

Ons college is verheugd kennis te nemen van deze conclusie, die is gebaseerd op interviews. Ook herkent het college het positieve beeld dat wordt geschetst over de medewerkers .

Conclusie 8: De provincie kan versnippering in beheer door grote gebieden niet tegen gaan.

Ons college is het eens met de conclusie dat het niet afdwingbaar is om beheer te schuiven tussen natuurbeheerders. We willen hierbij ook opmerken dat door inzet van het kavelruilbureau en goede contacten met en tussen de terreinbeheerders geregeld ruilingen plaatsvinden. De provincie speelt hierbij dus een stimulerende of faciliterende rol. Terreinbeheerders hebben zelf ook baat bij grote eenheden van beheer en in de praktijk vindt samenwerking bij uitvoering van beheer ook plaats. Ook is de verdeling van de terreinen over de provincie historisch gegroeid en valt de versnippering hierdoor mee.

Conclusie 9: De provincie loopt achter bij de ontwikkelopgave nieuwe natuur tot 2027.

Deze conclusie is op zich juist. Ons college ziet diverse mogelijkheden om de ontwikkelopgave te versnellen. Dit komt in de eerste plaats door de gunstigere financiële situatie van de provincie. De ongunstige financiële situatie had namelijk de laatste jaren een remmend effect op de natuurontwikkeling. De provincie werkt met zelfrealisatie en openstellingen, waarbij het toekennen van subsidies gebeurt tot het financieel plafond is bereikt (mits aan de voorwaarden voor toekenning is voldaan) en wordt behandeld op basis van de volgorde bij binnenkomst. Initiatiefnemers dienen dus eerst gronden zelf te verwerven, waarbij het onduidelijk was of en wanneer er mogelijkheden voor subsidie zouden komen. Ten tweede zal de provincie vanaf 2019 twee nieuwe werkwijzen introduceren om het hele traject te versnellen. Het gaat dan om de te hanteren systematiek van begrenzing nieuwe natuur in het Natuurbeheerplan. In de huidige situatie wordt gewerkt met een 1:1 begrenzing. Nieuw kansrijke percelen kunnen alleen worden toegevoegd mits gelijktijdig elders andere percelen worden geschraapt. In de nieuwe situatie zullen percelen worden toegevoegd waarbij cijfermatig de stand wordt bijgehouden en van de rest opgave wordt getrokken. De tweede wijziging in werkwijze is dat de provincie geschikte percelen zelf wil aankopen en op de markt zetten, zodat de ontwikkelopgave weer actief wordt opgepakt in plaats van uitsluitend door derden. Dit kan inmiddels weer omdat er weer financiële armsgslag is.

Conclusie 10: De provincie houdt relatief weinig toezicht op natuurgebieden in vergelijking met de omliggende provincies.

Ons college is van mening dat de Rekenkamer hier een juiste conclusie heeft getrokken ten tijde van het onderzoek. Inmiddels is de conclusie echter ingehaald door de tijd.

In januari en februari van dit jaar is samen met de Regionale Uitvoeringsdienst aan de hand van het zogenaamde DBC model de behoefte aan handhavingcapaciteit bepaald (en de prioritering van de taken waarop gehandhaafd moet worden).

Hieruit is naar voren gekomen dat, mede door de nieuwe taken op het gebied van handhaving als gevolg van de nieuw wet, de capaciteit uitbreiding behoeft. In juni jl. heeft ons college daartoe een voorstel gedaan bij de kadernota Natuurwetgeving en op 29 juni jl. hebben PS besloten in te stemmen met het voorstel om 1,85 fte extra capaciteit structureel in te huren bij de RUD. Daarnaast wordt momenteel landelijk verkend welke mogelijkheden er zijn om het extra benodigde toezicht door natuurbeheerders ten gevolge van de verplichte openstelling van de natuurgebieden te faciliteren. Wij volgen deze ontwikkelingen.

Aanbeveling 1: Verzoek Gedeputeerde Staten aan te dringen op de totstandkoming van een landelijk beoordelingssysteem van de monitoringsdata.

Zoals bij conclusie 3 is aangegeven kunnen we deze aanbeveling ondersteunen.

Aanbeveling 2: Dring er bij Gedeputeerde Staten op aan om te zorgen voor meer menskracht bij de provincie Zeeland om de regionale monitoring naar behoren uit te voeren.

Zoals bij de reactie op conclusie 6 is aangegeven komt deze aanbeveling voort uit een conclusie die we niet kunnen steunen. Ook is inmiddels al gestart met het werven van extra menskracht waarmee deze aanbeveling inmiddels is uitgevoerd.

Aanbeveling 3: Zorg dat de kennis en betrokkenheid van de Provincie Zeeland op peil blijft.

Ons college hecht aan een goede bedrijfsvoering. Het borgen van kennis en ervaring heeft dan ook de aandacht van ons college. Bij conclusie 7 stelt de Rekenkamer dat de natuurbeheerders positief zijn over de huidige invulling van het natuurbeleid door Gedeputeerde Staten en de medewerkers van de provincie.

Bij deze aanbeveling wordt aangegeven dat gewaakt moet worden voor kennisborging. Binnen de bedrijfsvoering van de provincie wordt hieraan gewerkt door het oprichten van kenniskringen, junioren aan te trekken en capaciteit toe te voegen waar dit noodzakelijk is. De provincie heeft onlangs een groot aantal junioren in dienst genomen, zodat in huis ervaring kan worden opgedaan die bij latere doorstroming kan worden ingezet. Tevens is een vacature voor medewerking planning en uitvoering voor natuurbeheer opengesteld.

Aanbeveling 4: Ga als Provinciale Staten met elkaar in debat of, gelet op de achterstand in de ontwikkelopgave nieuwe natuur, de doelen neerwaarts bijgesteld moeten worden of dat er extra middelen beschikbaar gesteld moeten worden.

Het neerwaarts bijstellen van de doelen is ons inziens voorbarig nu ons college juist mogelijkheden voor versnelling ziet. Daarbij is de restant opgave een afspraak met het Rijk in het Natuurpact, waarbij het Rijk de bijbehorende middelen beschikbaar heeft gesteld.

Het neerwaarts bijstellen van de doelen is daarom in elk geval prematuur en kan niet door PS worden bepaald zonder daarbij in overleg te treden met het Rijk en de overige provincies omdat het een gezamenlijke opgave betreft.

De binnen de provincie beschikbare middelen zijn inmiddels weer ruimer, zodat een debat over extra middelen ons inziens ook nog niet nodig is. Mocht op enig moment blijken dat de middelen niet toereikend zijn, dan zal ons college uiteraard komen met een voorstel daartoe.

Aanbeveling 5: Verzoek Gedeputeerde Staten meer middelen beschikbaar te stellen voor toezicht in natuurgebieden.

Deze aanbeveling is inmiddels in gang gezet door de extra capaciteit aan de RUD van 1.85 fte en daarmee grotendeels uitgevoerd. Wel loopt landelijk de discussie of ook een extra bijdrage aan de terreinbeheerders noodzakelijk is voor extra toezicht ten gevolge van de verplichte openstelling van natuurgebieden, omdat de beheerders aangeven dat toezicht niet onder de beheersubsidie is opgenomen en niet in de kostprijsberekening van beheer is inbegrepen.

Door beheerders wordt inzichtelijk gemaakt wat deze activiteiten en capaciteitsvraag omvat, waarna interprovinciaal dit verzoek wordt besproken.

Aanbeveling 6: Verzoek Gedeputeerde Staten onderzoek te doen naar de mogelijkheid om een vrijwillig kavelruilbureau voor natuurgebieden in het leven te roepen.

Deze aanbeveling wordt door ons college niet gesteund, omdat deze reeds onderdeel uitmaakt van het huidige beleid en wordt toegepast. Het kavelruilbureau werkt voor alle doelen en ook zeker voor natuurbeheerders. Dat is al zo in de huidige situatie en is ook door de Rekenkamer in de nota van bevindingen op pagina 15 onder de paragraaf uitvoering natuurbeleid in vergelijking met andere provincies als volgt verwoord: "Het kavelruilbureau, dat hierbij faciliteert, is uniek voor Zeeland."

Aanbeveling 7: Betrek de bevindingen uit dit onderzoek bij de beeldvorming en de besluitvorming over het provinciaal omgevingsbeleid.

Er zijn duidelijke raakvlakken tussen de Wet Natuurbescherming en de Omgevingswet en tussen de Natuurvisie en de Omgevingsvisie. Wijzigingen in natuurbeleid kunnen dan ook leiden tot wijzigingen in het provinciaal omgevingsbeleid en moeten worden meegenomen.

Aanbeveling 8: Verzoek Gedeputeerde Staten om informatie hoe er met de aanbevelingen is omgegaan. Middels deze brief aan de Rekenkamer geven wij wel inhoudelijk invulling aan de aanbevelingen. In het geval PS een aparte brief op prijs stellen dan is ons college daartoe uiteraard bereid.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,



Drs. J.M.M. Polman, voorzitter



A.W. Smit, secretaris

Wij bedanken het college van Gedeputeerde Staten voor haar uitgebreide bestuurlijke reactie. Het college laat weten onze conclusies en aanbevelingen grotendeels over te nemen. Wij menen dat het invulling geven aan onze aanbevelingen bijdraagt aan de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid voor het beheer en de bescherming van natuurgebieden in Zeeland. Daarbij is het verheugend in de reactie van Gedeputeerde Staten te lezen dat de financiële armslag van de Provincie inmiddels verbeterd is en er daarom meer geld naar het natuurnetwerk kan gaan.

Met een aantal conclusies en aanbevelingen echter geeft het college aan meer moeite te hebben.

Het college geeft aan dat ze het slechts ten dele eens zijn met onze derde conclusie, dat de doeltreffendheid van het natuurbeheer niet voldoende te bepalen is. Het college geeft in haar reactie aan dat de kwantitatieve aspecten goed in beeld zijn maar dat de kwalitatieve prestaties tot nu toe niet gerapporteerd konden worden. Dat is inderdaad wat wij in ons onderzoek hebben waargenomen en daarbij hebben we ook gezien dat de Provincie werkt aan een verbetering en dat die ook stapsgewijs bereikt wordt. Evenwel was er gedurende de onderzochte periode geen goed monitoringsysteem, de kwalitatieve aspecten bleven immers onderbelicht. Belangrijker voor ons is echter is dat het college onze eerste aanbeveling die voortkomt uit deze conclusie wel overneemt en in IPO-verband blijft aandringen op de totstandkoming van een landelijk beoordelingsstelsel van de monitoringsdata.

Voorts geeft het college aan dat ze zich niet kan vinden in onze vijfde conclusie, dat Provinciale Staten van Zeeland slechts beperkt geïnformeerd worden door Gedeputeerde Staten over de uitvoering van het natuurbeleid. Het college geeft in haar reactie aan dat Provinciale Staten op meer momenten dan alleen via de jaarstukken worden geïnformeerd over de uitvoering van het natuurbeleid en dat voldaan wordt aan de afspraken die gemaakt werden in de Natuurvisie. Dat laat echter onverlet, dat gedurende de onderzochte periode een systematische verantwoording over de uitvoering van het natuurbeleid in alle gebieden van het Natuurnetwerk in Zeeland ontbrak.

Ten aanzien van onze zesde conclusie over onvoldoende menskracht op de regierol monitoring geeft het college aan dat ze deze onvoldoende onderbouwd vindt. Wij hebben deze conclusie getrokken op basis van wat diverse respondenten werkzaam in het veld ons tijdens de interviews aangaven. Wij zijn daarom van mening dat deze conclusie terecht en onderbouwd getrokken werd. Het werven van extra menskracht voor deze belangrijke taak, zoals het college nu aangeeft te doen sterkt ons in deze opvatting.

Naar aanleiding van de reactie van Gedeputeerde Staten hebben wij onze zesde aanbeveling over vrijwillige kavelruil voor bestaande natuurgebieden geherformuleerd ten opzichte van de conceptversie van onze bestuurlijke nota die wij aangeboden hadden voor de bestuurlijke reactie.

Nota van bevindingen

Natuurbeheer in Zeeland

Onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid voor het beheer en de bescherming van natuurgebieden in Zeeland

INHOUDSOPGAVE	- 1 -
<u>1. INLEIDING.....</u>	<u>- 3 -</u>
1.1 Aanleiding.....	- 3 -
1.2 Doelstelling.....	- 3 -
1.3 Scope	- 3 -
1.4 Vraagstelling.....	- 4 -
1.5 Onderzoeksmethodiek	- 5 -
1.6 Normenkader	- 5 -
1.7 Leeswijzer	- 5 -
<u>2. ANALYSE VAN HET BELEIDSKADER.....</u>	<u>- 6 -</u>
2.1 Nationaal en EU-natuurbeleid.....	- 6 -
2.2 Wettelijk kader voor het Natuurnetwerk Nederland.....	- 7 -
2.3 Wettelijk kader EU-Vogel- en Habitatrichtlijn.....	- 9 -
2.4 Provinciaal beleidskader voor het beheer en de bescherming van de natuur in de natuurgebieden in Zeeland.....	- 11 -
2.5 Wijzigingen in de Provinciale taken en verantwoordelijkheden in het natuurbeleid... -	13 -
2.6 Overeenkomsten en verschillen in het natuurbeleid tussen Zeeland en de overige Nederlandse provincies.....	- 13 -
2.7 Resumé.....	- 14 -
<u>3. VERHOUDING VAN DE TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN GEDEPUTEERDE STATEN EN PROVINCIALE STATEN</u>	<u>- 16 -</u>
3.1 Verhouding wettelijke taken van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten	- 16 -
3.2 Rol Provinciale Staten bij vaststellen natuurbeleid in periode 2014-2017	- 17 -
3.3 Verantwoording voor het natuurbeleid aan Provinciale Staten	- 17 -
3.4 Resumé.....	- 19 -
<u>4. NATUURNETWERK EN DE TOEWIJZING VAN NATUURGEBIEDEN IN ZEELAND</u>	<u>- 21 -</u>
4.1 Uitvoering van het natuurbeleid in het Natuurnetwerk Zeeland	- 21 -
4.2 Toewijzing nieuwe natuurgebieden aan natuurbeheerders.....	- 30 -
4.3 Resumé.....	- 31 -
<u>5. ANALYSE VAN DE DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID VAN HET BELEID VOOR HET BEHEER EN DE BESCHERMING VAN DE NATUUR IN DE NATUURGEBIEDEN IN ZEELAND.....</u>	<u>- 32 -</u>
5.1 Werkwijze voor de monitoring van het beleid voor natuurbeheer	- 32 -
5.2 Doeltreffendheid van het natuurbeheerbeleid.....	- 37 -
5.3 Doelmatigheid van het natuurbeheerbeleid.....	- 39 -
5.4 Perceptie van natuurbeheerders op het beleid	- 40 -
5.5 Verkenning opties met een grotere doeltreffend- en doelmatigheid	- 41 -
5.6 Resumé.....	- 42 -
<u>GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN</u>	<u>- 44 -</u>

BIJLAGE I TABELLEN MET BEREKENING SNL-UITGAVENVOOR BEHEER EN MONITORING - 47 -

Tabel I.I Berekening uitgaven natuurbeheer RVO-pakketten 2018 per beheerpakket	- 47 -
Tabel I.II Berekening uitgaven monitoring RVO-pakketten 2018 per beheerpakket.....	- 48 -
Tabel I.III Berekening uitgaven natuurbeheer provinciale pakketten 2018 per beheerpakket.	- 49 -
Tabel I.IV Berekening uitgaven monitoring provinciale pakketten 2018 per beheerpakket.....	- 51 -
Tabel I.V Berekening uitgaven natuurbeheer alle pakketten 2018 per beheerpakket.....	- 53 -
Tabel I.VI Berekening uitgaven monitoring alle pakketten 2018 per beheerpakket.....	- 55 -

BIJLAGE II GEÏNTERVIEWDE PERSONEN - 57 -

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Het beschermen, ontwikkelen, beheren en herstellen van natuur en landschap zijn belangrijke taken van de Provincie Zeeland. Met het natuurbeleid wil de Provincie bereiken dat de bijzondere Zeeuwse natuur en het karakteristieke Zeeuwse landschap behouden blijven en beschikbaar zijn voor de bewoners en bezoekers van Zeeland.

Alle Zeeuwse natuurgebieden bij elkaar vormen het Natuurnetwerk Zeeland. Dit natuurnetwerk is op zijn beurt weer onderdeel van Natuurnetwerk Nederland (de voormalige Ecologische Hoofdstructuur (EHS)), een samenhangend netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden in Nederland. Een deel van het Natuurnetwerk Nederland bestaat uit de zogenaamde Natura 2000-gebieden. In Zeeland liggen 16 van die gebieden. De Natura 2000-gebieden zijn in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn van de EU in alle EU-lidstaten aangewezen. Samen beslaan de Natura 2000-gebieden een netwerk van natuurgebieden die van internationaal belang zijn. Alle natuurgebieden worden beschermd via bestemmingsplannen of beheerplannen.

Voor 2014 werd het natuurbeleid hoofdzakelijk door het Rijk uitgevoerd. Door de decentralisatie is die verantwoordelijkheid met ingang van 2014 naar de Provincies overgeheveld. Het beheer van de natuurgebieden in Zeeland, die deel uitmaken van het Natuurnetwerk, wordt uitgevoerd door diverse natuurbeherende organisaties en particulieren. Op basis van het subsidiestel natuur en landschap (SNL) kunnen zij een subsidie voor het beheer aanvragen. Ze moeten dan wel voldoen aan door de Provincie vastgestelde natuurdoelstellingen en kaders per gebied.

Waarom dit onderzoek?

Het beleidsterrein van het beheer en de bescherming van de natuur is zowel complex als dynamisch 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 daarom onderzoeken of de beleidskeuzes van de Provincie Zeeland ten aanzien van het laten aanleggen en beheren van de natuurgebieden in Zeeland door de terreinbeheerders doelmatig en doeltreffend zijn en of daarbij andere keuzes gemaakt kunnen worden. Ook wil de Rekenkamer Zeeland inzicht krijgen in de rol van Provinciale Staten bij het natuurbeleid.

1.2 DOELSTELLING

In dit onderzoek wordt het beleid voor het beheer en de bescherming van de natuur in Zeeland en de doelmatigheid en doeltreffendheid daarvan geanalyseerd. Ook wordt nagegaan welke rol Provinciale Staten in het natuurbeleid heeft en of zij in staat worden gesteld om bij te sturen.

1.3 SCOPE

Het onderzoek beperkt zich tot het beleid van de Provincie Zeeland ten aanzien van het beheer en de bescherming van natuurgebieden in Zeeland door de diverse natuurbeheerders: Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Zeeuws Landschap en Noord-Brabants Landschap en particuliere grondbezitters. Bermbeheer, agrarisch beheer in natuurgebieden, natuurbeheer door gemeenten, Rijkswaterstaat en waterschappen, PAS, natuurcompensatie, de uitvoering van de Wet Natuurbescherming voor wat betreft de wetgebieden soorten, gebiedsbescherming en houtopstanden en de ontwikkelopgave nieuwe natuur vallen buiten de studie. Dat betekent dat in deze studie ruim drie kwart van het areaal landnatuur wordt meegenomen.

REKENKAMER ZEELAND

Het onderzoek beslaat de periode 2014-2017. Door de decentralisatie van het natuurbeleid kwamen er vanaf 2014 via het Natuurpact (2014) extra financiële middelen voor het provinciale natuurbeleid beschikbaar. Daarom vormt 2014 een geschikt startpunt voor de studie. 2017 is het laatste jaar waarvoor beheerdata beschikbaar zijn; om die reden wordt 2017 als eindjaar van de studie gebruikt.

1.4 VRAAGSTELLING

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Vindt 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?

Op basis van de centrale vraagstelling zijn de volgende onderzoeksthema's en deelvragen geformuleerd:

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?

REKENKAMER ZEELAND

11. Vindt het beleid voor het beheer en de bescherming van de natuur in de natuurgebieden in Zeeland doelmatig plaats?
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?

1.5 ONDERZOEKSMETHODIEK

De Rekenkamer Zeeland heeft het onderzoek uitgevoerd samen met dr. I.J. Terluin en drs. R. Michels, onderzoekers van Wageningen Economic Research, onderdeel van Wageningen University & Research, het voormalige Landbouw-Economisch Instituut (LEI) en dr. F.H. Kistenkas van Wageningen Environmental Research. De studie is gebaseerd op literatuuronderzoek van relevante documenten zoals beleidsstukken, jaarverslagen en voortgangsrapportages, en diepte-interviews met betrokkenen.

1.6 NORMENKADER

De onderzoeksvragen uit de eerste drie thema's en onderzoeksvraag 12 uit het vierde thema zijn descriptief van aard en worden daarom niet aan een norm getoetst.

Voor de toetsing van de onderzoeksvragen 10, 11 en 13 uit thema 4 wordt een kwalitatieve norm voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeheer gebruikt, waarbij de doeltreffendheid en doelmatigheid van huidige uitvoering van het beheer wordt vergeleken met die van mogelijke alternatieve vormen van natuurbeheer. Wanneer een alternatieve werkwijze leidt tot een grotere doeltreffendheid en doelmatigheid, wordt besproken of dat alternatief kan worden omgezet in een beleidskeuze.

1.7 LEESWIJZER

Deze nota van bevindingen is een bijlage van de bestuurlijke nota. De nota bevat uitsluitend het beschrijvend deel van het onderzoek. De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer zijn terug te lezen in de bestuurlijke nota.

De hoofdstukindeling van deze nota volgt de vier thema's waarin de onderzoeksvragen zijn gebundeld. Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met een zogenaamd resumé, een samenvatting van de belangrijkste onderzoeksbevindingen bij het betreffende thema. Deze resums vormen de verbindende schakel met de bestuurlijke nota.

2. ANALYSE VAN HET BELEIDSKADER

In dit hoofdstuk wordt het beleidskader onderzocht voor het beheer en de bescherming van de natuur in Nederland in het algemeen en dat in Zeeland in het bijzonder.

In paragraaf 2.1 wordt nagegaan hoe het nationale natuurbeleid zich verhoudt tot het EU-natuurbeleid. In paragraaf 2.2 en 2.3 wordt achtereenvolgens het wettelijk kader voor het Natuurnetwerk in Nederland en dat voor de Vogel- en Habitatrichtlijn besproken. In paragraaf 2.4 komt het Provinciaal beleidskader voor Zeeland aan bod. Paragraaf 2.5 is gewijd aan de wijzigingen in de Provinciale taken en verantwoordelijkheden op het gebied van beheer en bescherming van de natuur die in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. In paragraaf 2.6 ten slotte wordt ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen het Natuurbeleid in Zeeland en dat in de overige Nederlandse Provincies. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé van de belangrijkste onderzoeksbevindingen bij dit hoofdstuk.

2.1 NATIONAAL EN EU-NATUURBELEID

In deze paragraaf wordt nagegaan hoe het nationale natuurbeleid zich verhoudt tot het EU-natuurbeleid. Deze paragraaf draagt bij aan de beantwoording van onderzoeksvraag 1: Wat is het wettelijke kader voor het beheer en de bescherming van de natuur in Nederland?

Het natuurbeleid in Nederland kan worden opgedeeld in het EU-natuurbeleid en het nationale natuurbeleid (Tabel 1). Het EU-natuurbeleid is het beleid zoals dat via implementatie van de EU-Habitat- en Vogelrichtlijn in nationale wetgeving gestalte heeft gekregen. Het omvat een netwerk van wettelijk beschermde *Natura 2000*-gebieden en de bescherming van soorten. De *Wet natuurbescherming* (Wnb) is hiervan de implementatiewet in Nederland. Het nationale natuurbeleid betreft het *Natuurnetwerk Nederland* (NNN, voorheen aangeduid als EHS, ecologische hoofdstructuur). De implementatie daarvan is neergelegd in de wet Natuurbescherming en de planologische bescherming in het *Besluit algemene regels ruimtelijke ordening* (Barro). In de wet Natuurbescherming is bepaald dat Gedeputeerde Staten gebieden aanwijzen die tot het netwerk behoren (art. 1.12 Wnb) en dat Provinciale Staten een natuurvisie vaststelt met de hoofdlijnen van het beleid (art. 1.7 Wnb). Ook de boswet is een nationaal stukje natuurbeleid te noemen; de boswet heeft sinds 2017 een eigen hoofdstuk (over 'houtopstanden') gekregen in de Wet natuurbescherming. De beschermingsregimes van zowel het EU- als het nationale beleid zijn 'nee, tenzij'-regimes. Dit is de essentie van het natuurbeschermingsrecht. Er moet dus streng getoetst worden.

Tabel 2.1 Nationaal en EU-natuurbeleid en de bijbehorende implementatiewetten

<i>Beleid</i>	<i>Implementatiewet</i>
Nationaal natuurbeleid	
<ul style="list-style-type: none"> Natuurnetwerk Nederland 	Wet natuurbescherming, Barro
<ul style="list-style-type: none"> Houtopstanden/bos 	Wet natuurbescherming
EU-natuurbeleid	
<ul style="list-style-type: none"> Natura 2000 	Wet natuurbescherming
<ul style="list-style-type: none"> Soortenbescherming 	Wet natuurbescherming

Natuurpact: convenant tussen Rijk en Provincies

Voor 2014 lagen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van zowel het nationale als EU-natuurbeleid bij de centrale overheid, maar na de komst van het *Natuurpact* (2013) is het natuurbeleid sinds 2014 gedecentraliseerd naar het provinciale niveau. Het Natuurpact is evenwel geen wetgeving. Het is een convenant c.q. overeenkomst tussen Rijk en Provincies over taken en besteding van gelden en derhalve eerder een financiële dan een juridische (wet)tekst.

2.2 WETTELIJK KADER VOOR HET NATUURNETWERK NEDERLAND

In deze paragraaf wordt het wettelijk kader voor het Natuurnetwerk in Nederland besproken. Ook deze paragraaf levert een bijdrage aan de beantwoording van onderzoeksvraag 1:

Wat is het wettelijke kader voor het beheer en de bescherming van de natuur in Nederland?

Aanwijzing begrenzing gebieden en te beschermen kenmerken door Provinciale Staten

Het *Besluit algemene regels ruimtelijke ordening* (Barro) is een AMvB (algemene maatregel van bestuur) onder de Wro (Wet ruimtelijke ordening) die begrenzing en de bescherming van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) opdraagt aan de Provincies. Bij provinciale ruimtelijke verordening (PRV) dienen Provinciale Staten gebieden aan te wijzen (begrenzing NNN ex artikel 2.10.2 Barro) en wezenlijke kenmerken en waarden (WKW) vast te stellen (artikel 2.10.3 Barro). Dit is volgens de voorschriften gebeurd in Zeeland.

Tabel 2.2 *Wettelijke taken van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ten aanzien van het Natuurnetwerk*

wettelijke taak NNN	wetsbepaling	bevoegd gezag
aanwijzing NNN in Natuurvisie, begrenzing NNN in Natuurbeheerplan en bescherming NNN in PRV	Artikel 1.7 en art. 1.12 Wnb artikel 2.10.2 Barro	GS en PS
WKWs vaststellen in PRV	artikel 2.10.3 Barro	PS
beschermingsregime (nee, tenzij) in PRV	artikel 2.10.4 Barro	PS
'zorg' totstandkoming en instandhouding NNN	artikel 1.12 lid 2 Wnb	GS

Beschermingsregime voor het Natuurnetwerk

Het beschermingsregime voor het NNN is een zogenoemd 'nee, tenzij'-regime waaraan gemeenten hun (ontwerp-)bestemmingsplannen dienen te toetsen. Ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen, beheersverordeningen, maar ook provinciale inpassingsplannen) moeten dus voldoen aan dit 'nee, tenzij'-regime. Dit afwegingskader komt er op neer dat nieuwe plannen, projecten of handelingen niet toegestaan zijn indien deze de *wezenlijke kenmerken of waarden* (WKWs) van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn (alternatieventoets) én sprake is van redenen van groot openbaar belang. Voor ingrepen die aantoonbaar aan de criteria voldoen geldt het vereiste dat de schade zoveel mogelijk moet worden beperkt door mitigerende maatregelen. Resterende schade dient te worden gecompenseerd (natuurcompensatie inclusief financiële compensatie).

REKENKAMER ZEELAND

De hoofdelementen van het *nee, tenzij-regime* voor het Natuurnetwerk (voorheen de EHS) zijn mitsdien een verbod van significante aantasting van de WKWs van het gebied, tenzij:

- er geen *alternatieven* zijn;
- er sprake is van *groot openbaar belang*; en
- er *compensatie* (inclusief de mogelijkheid van financiële compensatie) plaatsvindt.

Er vindt op basis van Wro en Barro dus een getrapte doorwerking van het NNN plaats via de Provincie naar de gemeentelijke bestemmingsplannen. Ontwerpbestemmingsplannen die niet voldoen aan deze NNN-toets zijn aldus in strijd met de wet (Wro, Barro, PRV) en zouden eventueel (ook) geblokkeerd kunnen worden door een reactieve aanwijzing (RA) van Gedeputeerde Staten ex artikel 3.8 lid Wro. Een reactieve aanwijzing is evenwel geen (imperatieve) taak maar een (facultatieve) bevoegdheid van Gedeputeerde Staten.

Bijzondere provinciale natuurgebieden of landschappen buiten het Natuurnetwerk

Ex artikel 1.12 lid 3 Wnb kunnen Gedeputeerde Staten overigens ook nog zgn. bijzondere provinciale natuurgebieden of landschappen buiten NNN aanwijzen. Dit is evenwel geen plicht maar een bevoegdheid. Dit hebben Gedeputeerde Staten van Zeeland vooralsnog niet gedaan en het hoeft ook niet te gebeuren. Tot nog toe heeft alleen de Provincie Zuid-Holland zo'n facultatief gebied aangewezen.

Bescherming van houtopstanden

In 2017 werd de oude Boswet uit 1961 vervangen door een hoofdstuk over 'houtopstanden' in de Wet natuurbescherming (Wnb). De Boswet was altijd primair een wet met een economische doelstelling: het op peil houden van bosareaal middels *meldingsplicht* van vellingen en een *herplantplicht*. Ten dele had de wet ook een natuurbeschermingsdoelstelling (*kapverbod*). De Boswet kan succesvol worden genoemd omdat het bosareaal in Nederland in de afgelopen decennia niet alleen op peil is gehouden, maar zelfs is uitgebreid.

In de Wet natuurbescherming is het rechtsregime van de oude Boswet in grote lijnen gehandhaafd. De Wet natuurbescherming spreekt niet meer van 'bos' maar alleen nog van *houtopstanden* en definieert deze als een zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend die (a) een oppervlakte grond beslaat van 10 are of meer, of (b) bestaat uit een rijbeplanting die meer dan 20 bomen omvat. Alleen houtopstanden *buiten* de bebouwde kom worden door de wet beschermd. Binnen de bebouwde kom gelden de gemeentelijke *kapverordeningen*.

In het voetspoor van de oude Boswet kent de Wet natuurbescherming drie instrumenten:

1. Een *melding* van velling bij Gedeputeerde Staten;
2. Een *herplantplicht* bij velling;
3. Een *kapverbod* van Gedeputeerde Staten.

De meldings- en herplantplicht gelden alleen met betrekking tot velling, dus niet voor dunning. De wettekst omschrijft dunning slechts als een verzorgingsmaatregel ter bevordering van de groei van de overblijvende houtopstand. Provinciale Staten *kunnen* in hun verordening regels stellen over wat artikel 4.3 lid 3 Wnb 'bosbouwkundig verantwoorde herplant' noemt. Dit is dus geen rechtsplicht maar een mogelijkheid.

REKENKAMER ZEELAND

Tabel 2.3 Wettelijke taken van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ten aanzien van houtopstanden

wettelijke taken Wnb houtopstanden (bos)	wetsbepaling	bevoegd gezag
verwerken van melding vellingen	artikel 4.2 Wnb	GS
kapverbod	artikel 4.2 Wnb	GS
evt. (niet verplicht) definitie herplant	artikel 4.3 Wnb	PS

2.3 WETTELIJK KADER EU-VOGEL- EN HABITATRICHTLIJN

In deze paragraaf wordt het wettelijk kader voor de Vogel- en Habitatrichtlijn besproken. Met deze paragraaf wordt de derde en laatste bijdrage gegeven aan de beantwoording van onderzoeksvraag 1: Wat is het wettelijke kader voor het beheer en de bescherming van de natuur in Nederland?

Natura 2000-gebiedsnetwerk

De EU-Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) is uitgegroeid tot het belangrijkste onderdeel van zowel het Europese als het nationale natuurbeschermingsrecht. Het omvat gebiedsbescherming (het Natura 2000-gebiedsnetwerk) en soortenbescherming, zowel in als buiten de Natura 2000-gebieden. In Nederland is de gebiedsbescherming en de soortenbescherming in de Wet natuurbescherming (Wnb) geïmplementeerd. In de Wnb staat een verplichte, harde juridische *habitattoets* (een 'nee, tenzij'-toets) voor Natura 2000-gebieden en een harde juridische soortentoets. Beide toetsen worden wel gezien als de kern van het EU-natuurbeschermingsrecht.

Gebiedsbescherming voor Natura 2000-gebieden

Bij de habitattoets, die wordt toegepast voor de gebiedsbescherming van Natura 2000-gebieden, zijn vijf stappen te onderscheiden:

1. Significante gevolgen (de significantietoets);
2. Passende beoordeling;
3. Alternatieventoets;
4. Dwingende redenen van groot openbaar belang;
5. Compensatie.

Bij kans op een significant negatief gevolg zal er een vergunningaanvraag via passende beoordeling en een *ADC-toets* (alternatieventoets, dwingende redenen en compensatie) moeten volgen. Het gaat om significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen (*conservation objectives*) van het desbetreffende Natura 2000-gebied. Instandhouding is in het definitie-artikel van de Habitatrichtlijn (vgl. artikel 1 sub a Habitatrichtlijn) nader gedefinieerd als het behoud of herstel van habitats en soortenpopulaties in een gunstige staat van instandhouding (*favourable conservation status*). De habitattoets is geïmplementeerd in de Wet natuurbescherming (Wnb) in de artikel 2.7 en 2.8. Bij de vergunningverlening kan overigens de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) een rol spelen (artikel 1.13 Wnb). De PAS borgt dat doelstellingen voor de Natura 2000-gebieden in de toekomst worden gehaald en beoogt tegelijkertijd ruimte te creëren voor gewenste economische ontwikkeling. Deze aanpak moet zorgen voor een balans tussen ecologie en economie. De PAS steunt op twee pijlers om de doelen voor het Natura 2000-gebiedsnetwerk zeker te stellen: daling van stikstofdepositie en ecologische herstelmaatregelen.

Beheerplan en instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden

Voor elk Natura 2000-gebied dienen Gedeputeerde Staten een beheerplan te maken voor ten hoogste zes jaar met eenmalige verlengingsmogelijkheid (artikel 2.3 Wnb). De stand van zaken van de beheerplannen komt in paragraaf 4.1 aan de orde. Via de jaarstukken worden Provinciale Staten geïnformeerd over de voortgang van de beheerplannen en de planning. Voorts bestaat er een zorgbepaling voor Gedeputeerde Staten voor instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen ten behoeve van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden (artikel 2.2 ev. Wnb). Tot nu toe zijn ruim 180 maatregelen bepaald. De voortgang van de maatregelen wordt gerapporteerd in de begroting van de Provincie en is ook in een Zicht op Beleid gepresenteerd aan de Provinciale Staten.

Tabel 2.4 Wettelijke taken van Gedeputeerde Staten ten aanzien van Natura 2000-gebieden

wettelijke taak Wnb-Natura 2000-gebieden	wetsbepaling	bevoegd gezag
habitattoets bij vergunningverlening	artikel 2.7-2.8 Wnb	GS
beheerplan	artikel 2.3 Wnb	GS
instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen	artikel 2.2 e.v. Wnb	GS

Actieve en passieve soortenbescherming

Naast de Europese gebiedsbescherming via de Natura 2000-gebieden is er ook de Europese soortenbescherming. Die valt uiteen in actieve soortenbescherming en passieve soortenbescherming (onthefing van verboden). De actieve soortenbescherming omvat een zorgplicht om actieve maatregelen te nemen om soorten te beschermen. In Nederland is deze zorg inmiddels gedecentraliseerd naar de Provincies. In de wet hebben zij echter slechts een *inspanningsverbintenis* en geen harde resultaatsverbintenis (artikel 1.12 Wnb). In het Natuurpact zijn wel afspraken vastgelegd zodat het niet vrijblijvend is.

Soortentoets bij passieve soortenbescherming

In het passieve soortenbeschermingsrecht geldt er volgens de EU-Habitatrichtlijn een verbod voor het opzettelijk vangen, doden of verstoren¹, maar kan er ontheffing (*soortenonthefing*) worden verleend als er:

- a. geen andere bevredigende oplossing bestaat (alternatieventoets);
- b. op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding (kortweg het gsc-criterium) te laten voortbestaan;
- c. in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang (of sommige andere beperkt in de wet omschreven belangen, ook wel doelcriteria genoemd cf. artikel 16 Habitatrichtlijn) wordt gehandeld.

¹ De verbodsbepalingen zijn enigszins verschillend voor de drie categorieën soorten. Voor een overzicht van de soortenbescherming zie: Ministerie van EZ (2016) en Kistenkas et al. (2017).

De soortentoets is kortom ook een *nee, tenzij*-toets met drie stappen voor ontheffing (nee, tenzij...):

- a. er zijn geen alternatieven (*alternatieventoets*);
- b. er wordt voldaan aan het *g.s.i.-criterium* (*gunstige staat van instandhouding*);
- c. er wordt in het kader van bepaalde wettelijke belangen gehandeld (*doelcriteria*).

De Wet natuurbescherming (Wnb) bevat de implementatie van de specifieke soortenbescherming uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (artikel 3.1 e.v. Wnb). De alternatieventoets, de g.s.i.-toets en de doelcriteria (limitatieve, wettelijke belangen; deze verschillen voor vogels, overige EU-soorten en andere nationaal beschermde soorten) staan in hoofdstuk 3 van de Wnb. Daarin wordt een onderscheid gemaakt naar drie categorieën beschermde inheemse soorten:

1. vogels (met verboden en ontheffingen overeenkomstig de Vogelrichtlijn);
2. andere internationaal strikt beschermde dier- en plantensoorten (verboden overeenkomstig de Habitatrichtlijn);
3. nationaal beschermde dier- en plantensoorten (vermeld in de bijlage van de wet: 145 soorten, enkele verboden, maar ruime ontheffingsgronden).

Vrijstellingsregelingen voor de soortentoets

Er bestaan landelijke vrijstellingsregelingen voor de soortentoets, waaronder werken volgens (door het ministerie voor maximaal vijf jaar) goedgekeurde gedragscodes, maar ook via provinciale verordening, ministeriële regeling of via een programmatische aanpak. Als er een vrijstelling van toepassing is, hoeft de soortentoets (alternatieven, wettelijke belangen/doelcriteria en g.s.i.) uiteraard niet doorlopen te worden. Bij vrijstelling is dus geen ontheffing nodig.

Tabel 2.5 *Wettelijke taken van Gedeputeerde Staten ten aanzien van passieve en actieve soortenbescherming*

wettelijke taken Wnb-soorten	wetsbepaling	bevoegd gezag
ontheffing (passieve soortenbescherming)	artikel 3.1 e.v. Wnb	GS
zorg (actieve soortenbescherming)	artikel 1.12 Wnb	GS

2.4 PROVINCIAAL BELEIDSKADER VOOR HET BEHEER EN DE BESCHERMING VAN DE NATUUR IN DE NATUURGEBIEDEN IN ZEELAND

Deze paragraaf is gericht op de beantwoording van onderzoeksvraag 2:

Wat is het provinciaal beleidskader voor het beheer en de bescherming van de natuur in de natuurgebieden in Zeeland?

Natuurbeheerplan geeft kaders voor het provinciale natuurbeleid

De kaders voor het provinciaal natuurbeleid liggen op provinciaal niveau vast in het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 (herziene versie 2016), de Verordening Ruimte Provincie Zeeland, de Natuurvisie (april 2017) en het Natuurbeheerplan (Provincie Zeeland, 2017). In de Natuurvisie liggen alle beleidskaders voor het volledige natuurbeleid vast inclusief de bijbehorende kosten en instrumenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de omvang van het Natuurnetwerk, instrumenten en inzicht in wie (Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten) wat doet. De Natuurvisie is in april 2017 definitief vastgesteld. Daarvoor bepaalden Provinciale Staten jaarlijks het beleidskader met de ambitie voor het navolgende jaar via het bestedingsplan van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten.

REKENKAMER ZEELAND

Het Natuurbeheerplan beschrijft de beleidsdoelen, werkwijze en subsidiemogelijkheden voor het ontwikkelen en beheren van natuurgebieden op detail en kan – indien nodig – jaarlijks worden aangepast (Provincie Zeeland, 2016a). In de periode 2014-2017 hebben we te maken met de volgende versies van het Natuurbeheerplan Zeeland: het Natuurbeheerplan Zeeland 2009, Natuurbeheerplan Zeeland Planwijziging 2013, Natuurbeheerplan Zeeland Planwijziging 2014 en Natuurbeheerplan Zeeland 2016. De planwijzigingen in 2013 en 2014 betroffen respectievelijk een herijking van de EHS en een aanpassing van de begrenzing van de akkervogelkerngebieden. Inhoudelijk veranderde het Natuurbeheerplan van 2009 daar niet door. In het Natuurbeheerplan Zeeland 2016 werden de hoofdlijnen van het provinciale natuurbeleid in Zeeland ongewijzigd overgenomen uit het Natuurbeheerplan Zeeland 2009. Dit betekent dat er bij de evaluatie van het natuurbeleid in Zeeland in de jaren 2014-2017 in dit onderzoek geen sprake is van een trendbreuk in het beleid.

Doel provinciaal natuurbeleid: instandhouding Natuurnetwerk Zeeland

Het provinciaal natuurbeleid in Zeeland beoogt het in stand houden van het Natuurnetwerk Zeeland (Provincie Zeeland, 2016a). Het Natuurnetwerk Zeeland omvat karakteristieke Zeeuwse natuurgebieden zoals schorren, kreken, welen, oudlandgraslanden en bloemdijken. In het Natuurpact (2013) zijn met het Rijk afspraken gemaakt over de uiteindelijke omvang van het Natuurnetwerk in Zeeland in 2027. De instandhouding van het Natuurnetwerk Zeeland bestaat uit de volgende onderdelen: bescherming, ontwikkelen, beheer en herstel van natuurgebieden in Zeeland.

De natuurgebieden in het Natuurnetwerk Zeeland vallen in een aantal categorieën uiteen (Provincie Zeeland, 2016a):

1. Bestaande natuur
2. Agrarisch beheergebied
3. Nieuwe natuur
4. Natuurprojecten
5. Natuurcompensatieprojecten
6. Gebiedsgerichte projecten
7. Ecologische verbindingszones
8. Binnendijken
9. Deltawateren
10. (Recreatie-)bossen

Met het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) financiert de Provincie Zeeland het beheer en de ontwikkeling van het Natuurnetwerk Zeeland. De SNL kent de volgende vormen van subsidie (Provincie Zeeland, 2016a):

- De Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Zeeland (SVNL):
 - Subsidie voor de instandhouding van beheertypen in natuurgebieden die deel uitmaken van het Natuurnetwerk Zeeland.
 - Subsidie voor de instandhouding van een beheer- of landschapstype in het agrarisch natuurgebied.
- De Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL)
 - Subsidie voor functieverandering en investering in terreinen die zijn begrensd als nieuwe natuur. De investering kan ook betrekking hebben op herstelmaatregelen in nieuwe natuur.

In dit onderzoek wordt alleen gekeken naar de subsidie voor de instandhouding van beheertypen in natuurgebieden en blijven subsidies voor agrarisch natuurbeheer en functieverandering en investering buiten beschouwing.

2.5 WIJZIGINGEN IN DE PROVINCIALE TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET NATUURBELEID

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op onderzoeksvraag 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?

In de periode 2010-2017 werd het natuurbeleid van Rijk naar Provincies gedecentraliseerd. Nieuwe wetgeving, zoals de Wet natuurbescherming (Wnb) gaf ook meer taken aan de Provincie. De voorlopers van de Wet natuurbescherming 2017 zoals de Nbw (Natuurbeschermingswet), Ffw (Flora- en faunawet) en de Bsw (Boswet) gaven veel taken nog aan de minister. Zo gaf de Boswet de instrumenten van melding en kapverbod aan de minister (vervolgens weer gemandateerd aan een rijksdienst), terwijl deze bevoegdheden thans aan de Provincie toekomen. Onder de oude Natuurbeschermingswet gaven reeds Gedeputeerde Staten de Natura 2000-vergunningen (artikel 19d ev. oude Nbw), maar de soortenonthefving van de Flora- en faunawet werd aanvankelijk door de minister verleend (artikel 75 oude Flora- en faunawet), maar komt nu Gedeputeerde Staten toe.

Wat het Natuurnetwerk betreft: sinds 2012 is het Barro van kracht en is de bescherming daarin geregeld. Daarvoor was bescherming geregeld via de Nota Ruimte (2006) Op deze wijze vond via het planologische spoor een doorwerking naar ruimtelijke plannen plaats.

Tabel 2.6 Wijzigingen in de taken en verantwoordelijkheden van Rijk en Provincie voor het natuurbeleid

Natuurbeschermingsrechtelijke categorie	oud	nieuw
Natura 2000	Natuurbeschermingswet (GS)	Wnb (GS)
Soortenbescherming	Flora- en faunawet (minister)	Wnb (GS)
Bos/houtopstanden	Boswet (minister)	Wnb (GS)
EHS/NNN	--	Barro (PS)

2.6 OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN IN HET NATUURBELEID TUSSEN ZEELAND EN DE OVERIGE NEDERLANDSE PROVINCIES

In deze paragraaf komt de beantwoording aan de orde van onderzoeksvraag 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?

Overeenkomsten

Hoewel het natuurbeleid sinds 2014 is gedecentraliseerd naar de Provincies, zijn er afspraken over een uniforme aanpak van het provinciale natuurbeleid gemaakt in IPO-verband. Daardoor zijn er veel overeenkomsten in de uitvoering van het natuurbeleid in de Provincies. Zo hebben alle Provincies een opgave voor de verwerving en inrichting van nieuwe natuur tot 2027 in het Natuurnetwerk Nederland en wordt het beheer van de natuur in het Natuurnetwerk gesubsidieerd met het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL). De SNL werkt met een vaste normkostenvergoeding voor beheertypen, waarvan Provincies niet mogen afwijken. Dat houdt in dat in alle Provincies de vergoeding per beheertype gelijk is.

REKENKAMER ZEELAND

Verschillen

Verschillen in het natuurbeleid tussen Provincies vloeien enerzijds voort uit de ruimte die het SNL biedt bij de invulling van bepaalde zaken en anderzijds uit de eigen financiële middelen die elke Provincie beschikbaar stelt voor natuurbeleid. Ruimte die de SNL geeft voor een eigen invulling heeft bijvoorbeeld betrekking op de vraag wie de monitoring van het beheer uitvoert: de Provincie of de beheerder. De Provincie Zeeland heeft ervoor gekozen om de monitoring over te laten aan de gecertificeerde beheerders; andere Provincies, zoals bijvoorbeeld Zuid-Holland, doen de monitoring zelf. Ook de manier waarop provincies nieuwe natuur proberen te realiseren in het Natuurnetwerk loopt uiteen: Zeeland werkt met het principe van zelfrealisatie, waarbij agrariërs of andere particuliere grondeigenaren zelf natuur realiseren en beheren of daarvoor de voorwaarden scheppen op eigen grond. De grondeigenaar wordt gecompenseerd voor het verlies aan productiewaarde of krijgt een schadevergoeding – in grond of in geld – voor de nadelige gevolgen van de getroffen maatregelen. Het kavelruilbureau, dat hierbij faciliteert, is uniek voor Zeeland. Andere provincies sluiten het principe van onteigening voor het verwerven van nieuwe natuur niet uit.

Daarnaast leggen Provincies eigen accenten in het natuurbeleid met behulp van hun eigen financiële middelen. Uit de interviews kwam naar voren dat die financiële middelen per provincie nogal uiteenlopen en in Zeeland relatief beperkt zijn. Dit hangt vaak ook samen met de politieke samenstelling van Gedeputeerde Staten, die al naar gelang de partijstandpunten de natuur verschillend kunnen waarderen. Zo hecht het huidige college van Gedeputeerde Staten volgens de respondenten meer aan de economische, recreatieve en belevingswaarde dan aan de intrinsieke waarden van de natuur. In provincies met een andere samenstelling van Gedeputeerde Staten worden volgens hen andere ambities nagestreefd. In het ambtelijk wederhoor is hierover aangegeven dat ondanks de (financiële) kaders er veel is gedaan en bereikt in de huidige collegeperiode. De kaders voor het beleid zijn vastgelegd in de opgestelde Natuurvisie, de implementatie van de nieuwe wet Natuurwetgeving heeft tijdig plaatsgevonden en de procedure voor de totstandkoming van de beleidsnota Natuurwetgeving loopt. Er is ingezet op goed natuurbeheer waarbij met de grote beheerders lumpsum-overeenkomsten zijn afgesloten. Ook zijn collectieven opgericht voor efficiënter en effectiever particulier en agrarisch natuurbeheer. Voor de resterende natuurontwikkelingsopgave zijn niet te missen aankoopkansen benut.

De respondenten brachten ook naar voren dat ze vonden dat de provincie Zeeland in vergelijking met provincies zoals Zuid-Holland en Noord-Brabant relatief weinig aan toezicht en handhaving in natuurgebieden doet. Toezicht is nodig, omdat de SNL alleen subsidie verstrekt als het gebied toegankelijk is voor het publiek. Bezoekers verleggen soms de paden en/of kunnen de rust in het gebied verstoren. Voldoende toezicht en handhaving kan dat tegen gaan.

2.7 RESUMÉ

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé van de belangrijkste onderzoeksbevindingen bij onderzoeksthema 1.

Wettelijk kader voor het beheer en bescherming van de natuur in Nederland

Het natuurbeleid in Nederland kan worden opgedeeld in het EU-natuurbeleid en het nationale natuurbeleid. Het EU-natuurbeleid is het beleid zoals dat via implementatie van de EU-Habitat- en Vogelrichtlijn in nationale wetgeving gestalte heeft gekregen. Het nationale natuurbeleid betreft het Natuurnetwerk Nederland. Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) is een AMvB (algemene maatregel van bestuur) onder de Wro (Wet ruimtelijke ordening) die begrenzing en de bescherming van het Natuurnetwerk Nederland opdraagt aan de Provinciale Staten van elke provincie. De EU-Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) is uitgegroeid tot het belangrijkste onderdeel van zowel het

REKENKAMER ZEELAND

Europese als het nationale natuurbeschermingsrecht. Het omvat gebiedsbescherming in de Natura 2000-gebieden en soortenbescherming binnen en buiten de Natura 2000-gebieden. In Nederland is de gebiedsbescherming en de soortenbescherming in de Wet natuurbescherming (Wnb) geïmplementeerd.

Provinciaal beleidskader voor natuurgebieden in Zeeland

De kaders voor het provinciaal natuurbeleid liggen op provinciaal niveau vast in het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018, de Verordening Ruimte Provincie Zeeland, de Natuurvisie en het Natuurbeheerplan. Het Natuurbeheerplan beschrijft de beleidsdoelen, werkwijze en subsidiemogelijkheden voor het ontwikkelen en beheren van natuurgebieden en kan – indien nodig – jaarlijks worden aangepast. Het provinciaal natuurbeleid in Zeeland beoogt het in stand houden van het Natuurnetwerk Zeeland. Met het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) financiert de Provincie Zeeland het beheer en de ontwikkeling van het Natuurnetwerk Zeeland.

Wijzigingen in de Provinciale taken en verantwoordelijkheden in het natuurbeleid

In de periode 2010-2017 werd het natuurbeleid van Rijk naar Provincies gedecentraliseerd. Nieuwe wetgeving, zoals de Wet natuurbescherming (Wnb), gaf ook meer taken aan de Provincie. De voorlopers van de Wet natuurbescherming 2017, zoals de Nbw (Natuurbeschermingswet), Ffw (Flora- en faunawet) en de Bsw (Boswet), gaven veel taken nog aan de minister. Wat het Natuurnetwerk betreft: totdat in 2012 het Barro van kracht werd, was de voorloper van het Natuurnetwerk - de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) - niet wettelijk beschermd of geregeld. Hooguit vond op het planologische spoor een doorwerking naar ruimtelijke plannen plaats.

Overeenkomsten en verschillen in het natuurbeleid in de Nederlandse provincies

Hoewel het natuurbeleid sinds 2014 is gedecentraliseerd naar de Provincies, zijn er afspraken over een uniforme aanpak van het provinciale natuurbeleid gemaakt in IPO-verband. Daardoor zijn er veel overeenkomsten in de uitvoering van het natuurbeleid in de provincies, zoals verplichtingen ten aanzien van de verwerving en inrichting van nieuwe natuur tot 2027 en een vaste normkostenvergoeding voor beheer in natuurgebieden. Verschillen in het natuurbeleid tussen Provincies vloeien enerzijds voort uit de ruimte die het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) biedt bij de invulling van monitoring en anderzijds uit de eigen financiële middelen die elke Provincie beschikbaar stelt voor natuurbeleid.

3. VERHOUDING VAN DE TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN GEDEPUTEERDE STATEN EN PROVINCIALE STATEN

In dit hoofdstuk wordt de verhouding van de taken en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ten aanzien van het beheer en de bescherming van de natuur in Zeeland onderzocht.

In paragraaf 3.1 wordt de verhouding van de wettelijke taken van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten besproken. In paragraaf 3.2 wordt nagegaan hoe Provinciale Staten betrokken zijn geweest bij het vaststellen van het provinciale natuurbeleid in de periode 2014-2017. In paragraaf 3.3 wordt aandacht besteed aan de wijze waarop Gedeputeerde Staten verantwoording aflegt aan Provinciale Staten over het gevoerde natuurbeleid.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé van de belangrijkste onderzoeksbevindingen bij dit hoofdstuk.

3.1 VERHOUDING WETTELIJKE TAKEN VAN GEDEPUTEERDE STATEN EN PROVINCIALE STATEN

Deze paragraaf is gewijd aan de beantwoording van onderzoeksvraag 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?

Conform de algemeen staatsrechtelijke rolverdeling tussen de uitvoerende macht en de wetgevende macht berusten de regelgevende bevoegdheden bij Provinciale Staten als direct gekozen en wetgevende orgaan van de Provincie en de bestuurlijke bevoegdheden bij Gedeputeerde Staten als dagelijks bestuur c.q. uitvoerende macht van het middenbestuur. Omdat het beleid voor het Natuurnetwerk gedecentraliseerd is naar de Provincies en de Wet natuurbescherming op Rijksniveau wordt geregeld, houdt dat in dat voor het beheer en bescherming van de natuur wettelijk gezien alle verplichte taken inzake het Natuurnetwerk voor Provinciale Staten zijn en die voor de Wet natuurbescherming voor Gedeputeerde Staten.

Een overzicht van de verdeling van de wettelijke taken van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten voor het EU- en het nationale natuurbeleid wordt in het voorgaande hoofdstuk in de tabellen 2.2 tot en met 2.6 gegeven. Zo hoort ingevolge de Wet natuurbescherming de vergunning- en ontheffingverlening thuis bij Gedeputeerde Staten (artikel 2.7 ev. resp. 3.1 Wnb). Het opstellen van een provinciale ruimtelijke verordening (PRV) met daarin begrenzing en bescherming van het Natuurnetwerk of het reguleren van 'bosbouwkundig verantwoorde herplant' is regelgeving en dus een taak voor Provinciale Staten.

Wat opvalt is dat wettelijk gezien alle verplichte taken inzake het Natuurnetwerk voor Provinciale Staten zijn (artikel 2.10.2-4 Barro) en die voor de Wet natuurbescherming voor Gedeputeerde Staten. In de rechtsliteratuur wordt artikel 1.12 Wnb (zorg voor begrenzing en instandhouding NNN door Gedeputeerde Staten) als fout gezien. Gezien de systematiek van het Barro, zou verwezen moeten worden naar Provinciale Staten en niet naar Gedeputeerde Staten (Frins, 2018). In Zeeland zijn evenwel de kaders jaarlijks bepaald door Provinciale Staten via het bestedingsplan en sinds april 2017 via de Natuurvisie.

Niet-verplichte bevoegdheden zoals 'zorg' en een facultatieve definitie van herplant zijn respectievelijk voor Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Een Natura 2000-beheerplan houdt wellicht het midden tussen regelgeving en bestuur, maar is ingevolge de Wet Natuurbescherming een taak voor Gedeputeerde Staten (artikel 2.3 Wnb).

3.2 ROL PROVINCIALE STATEN BIJ VASTSTELLEN NATUURBELEID IN PERIODE 2014-2017

In deze paragraaf komt de beantwoording aan de orde van onderzoeksvraag 6:

Hoe worden Provinciale Staten van Zeeland in staat gesteld de doelen en kaders van het natuurbeleid te bepalen en bij te stellen?

Natuurvisie Zeeland en het Beleidskader Natuurwetgeving

In de periode 2014-2017 zijn Provinciale Staten betrokken bij twee beleidsnota's over doelen en kaders van het natuurbeleid: de Natuurvisie Zeeland 2017-2022 en het Beleidskader Natuurwetgeving. Daarbij wordt het gebruikelijke traject gevolgd van startnota, kadernota en beleidsnota, waarbij ook steeds het maatschappelijk veld wordt geconsulteerd via internet en diverse bestaande overlegstructuren. Het traject voor de Natuurvisie Zeeland 2017-2022 is inmiddels doorlopen, waarbij Provinciale Staten de startnota in november 2015 heeft vastgesteld, de Kadernota in juli 2016 en de beleidsnota in april 2017 (Provincie Zeeland, 2017). Eén van de actiepunten van de Natuurvisie is om een Beleidskader Natuurwetgeving op te stellen voor soorten- en gebiedsbescherming en faunabeleid (Provinciale Staten, 2017). De startnota voor het Beleidskader Natuurwetgeving is in december 2017 door Provinciale Staten vastgesteld; de Kadernota op 29 juni 2018.

Omgevingsplan Zeeland

De hoofdlijnen van het provinciaal ruimtelijk beleid staan in het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018. Die betreffen onder meer de inrichting van het landelijk gebied en het beschermen en ontwikkelen van het natuurlijk kapitaal. Als zodanig is het Omgevingsplan Zeeland kaderstellend voor het natuurbeleid in Zeeland. In de periode 2014-2017 kregen Provinciale Staten te maken met een eerste herziening van het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018. Via de gebruikelijke procedure van startnota, kadernota en beleidsnota hebben Provinciale Staten de beleidsnota hiervoor in maart 2016 vastgesteld (Griffier van de Staten, 2016). In de komende tijd zullen Provinciale Staten te maken krijgen met de behandeling van actiepunten die voortvloeien uit de herziening van het Omgevingsplan, zoals de Omgevingswet en de nieuwe provinciale omgevingsvisie.

3.3 VERANTWOORDING VOOR HET NATUURBELEID AAN PROVINCIALE STATEN

Deze paragraaf is gericht op de beantwoording van onderzoeksvraag 7: Hoe wordt verantwoording aan Provinciale Staten van Zeeland afgelegd over de uitvoering van het beleid in de natuurgebieden en de resultaten daarvan?

Het voornaamste provinciale verantwoordingsdocument wordt gevormd door de zogenaamde Provinciale Jaarstukken. Conform de verantwoordingsvoorschriften uit de Provinciewet en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) leggen Gedeputeerde Staten van Zeeland hierin verantwoording af aan Provinciale Staten over het gevoerde beleid in het afgelopen jaar. De Provinciale Jaarstukken bestaan uit een inhoudelijk jaarverslag en de financiële jaarrekening. Wat de indeling betreft volgen de jaarstukken de opbouw van de provinciale begroting. Het natuurbeleid wordt voor de jaren 2014-2016 behandeld in het beleidsprogramma Natuur en landschap; vanaf 2017 is de naam van dit programma gewijzigd in Natuur en platteland. De jaarstukken worden ambtelijk opgesteld in het eerste kwartaal na afloop van het uitvoeringsjaar. Na controle door de accountant worden deze rond de maand mei aan Provinciale Staten aangeboden. Provinciale Staten stellen de jaarstukken in de regel in juni vast. Voor deze studie is gekeken naar de jaarstukken van 2014-2017.

In de fase van de decentralisatie hebben Gedeputeerde Staten voor de jaren 2014-2016 elk jaar een gedetailleerd bestedingsplan aan Provinciale Staten voorgelegd, omdat de begroting toen nog niet was toegerust op de nieuwe afspraken en nieuwe middelen.

REKENKAMER ZEELAND

Tot slot hebben Gedeputeerde Staten Provinciale Staten geïnformeerd bij het verschijnen van landelijke rapportages. Het gaat dan om de jaarlijkse Voortgangsrapportage Natuur en de evaluatie van het Planbureau voor de Leefomgeving. Hierbij zijn de relevante cijfers voor Zeeland specifiek toegelicht.

Beleidsinhoudelijke verantwoording in het jaarverslag

In het inhoudelijk jaarverslag wordt per beleidsprogramma ingegaan op de programmaspeerpunten voor dat betreffende jaar en de uitvoering van de reguliere taken. Op hoofdlijnen wordt de stand van zaken in het dossier van het natuurbeleid op duidelijke wijze uitgelegd en wordt een overzicht gegeven van de relevante beleidsnota's. Vervolgens wordt het beleidsprogramma opgesplitst in een aantal beleidsdoelstellingen, die overeenkomen met hoofdstukken uit de Natuurvisie Zeeland. Het gaat daarbij om:

1. Natuurontwikkeling;
2. Beheer natuurgebieden;
3. Bescherming natuurgebieden;
4. Herstelopgave bestaande natuurgebieden;
5. Verbreding natuur (toegankelijkheid).

Per beleidsdoelstelling wordt aangegeven wat de voornaamste realisaties zijn uitgedrukt in geld, hectares en kwaliteitsaspecten en op basis daarvan wordt geconcludeerd of de doelstelling in het betreffende jaar is gehaald, gedeeltelijk gehaald of niet is gehaald. Deze manier van verslag doen is helder en goed te begrijpen. Tot slot worden de kosten van het beleidsprogramma in het betreffende jaar op beknopte wijze in een tabel weergegeven. Deze tabel is gemakkelijk te lezen, maar zou aan meerwaarde winnen als ook de kosten van het beleidsprogramma in de voorgaande jaren wordt opgenomen. Op die manier komen de kosten in een meerjarig perspectief te staan, waardoor het gemakkelijk is te zien hoe de kosten zich ten opzichte van voorgaande jaren hebben ontwikkeld. Het maken van een dergelijke tabel kost weinig inspanning: op basis van het achter elkaar leggen van de opeenvolgende jaarverslagen kan de tabel worden opgesteld (Tabel 3.1).

De opzet van het jaarverslag volgt de hoofdstukindeling van de beleidsnota Natuurvisie, waardoor het jaarverslag kan worden gezien als een systematisch en logisch verantwoordingsdocument. In 2016 is de keuze gemaakt om de jaarstukken integraal in één Statencommissie te behandelen en niet langer in de drie afzonderlijke commissies Ruimte, Economie en Bestuur. Daardoor is het accent in de behandeling meer op de financiële aspecten komen te liggen en minder op de realisatie van de beleidsdoelstellingen.

Tabel 3.1 Kosten van het beleidsprogramma Natuur en Landschap¹⁾, 2014-2017 (1000 euro)

	2014	2015	2016	2017
Gerealiseerde baten en lasten	28.634	20.781	23.465	22.700

¹⁾ In 2017 werd de naam van het beleidsprogramma 'Natuur en platteland'.

Bron: Provinciale jaarstukken 2014-2017.

Financiële verantwoording in de jaarrekening

In de financiële jaarrekening wordt een overzicht gegeven van de lasten en baten per beleidsprogramma. Voor het lopend en de voorafgaande jaren kan zo voor het beleidsprogramma natuur en landschap het saldo van lasten en baten worden afgelezen. In de tekst wordt uitgelegd wat de belangrijkste posten van het beleidsprogramma zijn, echter zonder daarbij bedragen te noemen.

REKENKAMER ZEELAND

Tot slot wordt voor het lopend jaar en de komende jaren een begroting van de kosten van het beleidsprogramma gegeven met een uitsplitsing naar de vijf beleidsdoelstellingen die ook in het inhoudelijk jaarverslag worden gebruikt. Voor het kunnen interpreteren van de financiële jaarrekening is – zoals meestal met beleidsbegrotingen – wel enig boekhoudkundig inzicht vereist.

Als de lezer doorheeft dat het saldo van lasten en baten leidend is, dan kan de financiële jaarrekening gemakkelijk worden gelezen en beoordeeld. Ook voor de financiële jaarrekening geldt weer de opmerking die al bij het inhoudelijk verslag werd gemaakt: door het saldo van baten en lasten in het lopend jaar in het perspectief te zetten van de realisatie van de afgelopen jaren, kan gemakkelijker een oordeel worden gevormd over de ontwikkeling van de kosten door de jaren heen.

Relatie jaarverslag en jaarrekening

Wat betreft de relatie tussen het jaarverslag en de jaarrekening valt het volgende op. In het jaarverslag wordt een beleidsinhoudelijke toelichting gegeven op de realisaties van de beleidsdoelstellingen, en in de jaarrekening een bedrijfseconomische verklaring van de eventuele financiële afwijkingen tussen begroting en realisatiecijfers van diezelfde beleidsdoelstellingen wordt gegeven. De samenhang tussen de beleidsinhoudelijke toelichting en die op de bedrijfseconomische verschillen is daarbij niet altijd duidelijk, bijvoorbeeld in gevallen waarbij de beleidsdoelstelling wel is gerealiseerd terwijl uit de bedrijfseconomische verschillen blijkt dat de uitgaven niet zijn gerealiseerd.

3.4 RESUMÉ

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé van de belangrijkste onderzoeksbevindingen bij onderzoeksthema 2.

Verhouding wettelijke taken van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten voor het beheer en bescherming van de natuur

Conform de algemeen staatsrechtelijke rolverdeling tussen de uitvoerende macht en de wetgevende macht berusten de regelgevende bevoegdheden bij Provinciale Staten als direct gekozen en wetgevende orgaan van de Provincie en de bestuurlijke bevoegdheden bij Gedeputeerde Staten als dagelijks bestuur c.q. uitvoerende macht van het middenbestuur. Omdat het beleid voor het Natuurnetwerk gedecentraliseerd is naar de Provincies en de Wet natuurbescherming op Rijksniveau wordt geregeld, houdt dat in dat voor het beheer en bescherming van de natuur wettelijk gezien alle verplichte taken inzake het Natuurnetwerk voor Provinciale Staten zijn en die voor de Wet natuurbescherming voor Gedeputeerde Staten.

Wijze waarop Provinciale Staten doelen en kaders van het natuurbeleid kunnen bepalen en bijstellen

In de periode 2014-2017 zijn Provinciale Staten betrokken bij twee beleidsnota's over doelen en kaders van het natuurbeleid: de Natuurvisie Zeeland 2017-2022 en het Beleidskader Natuurwetgeving. Verder hebben Provinciale Staten in deze periode ook het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 behandeld over de inrichting van het landelijk gebied en het beschermen en ontwikkelen van het natuurlijk kapitaal. Daarbij is het gebruikelijke traject gevolgd van startnota, kadernota en beleidsnota, waarbij ook steeds het maatschappelijk veld wordt geconsulteerd via internet en diverse bestaande overlegstructuren.

Wijze waarop Gedeputeerde Staten verantwoording aan Provinciale Staten van Zeeland aflegt over het natuurbeleid

In de zogenaamde Provinciale Jaarstukken legt Gedeputeerde Staten verantwoording aan Provinciale Staten af over het beleid dat zij in het afgelopen jaar hebben gevoerd. De Provinciale Jaarstukken bestaan uit een inhoudelijk jaarverslag en de financiële jaarrekening. In de jaarstukken wordt het natuurbeleid voor de jaren 2014-2016 behandeld in het beleidsprogramma Natuur en landschap; vanaf 2017 is de naam van dit programma gewijzigd in Natuur en platteland. In het inhoudelijk jaarverslag

REKENKAMER ZEELAND

wordt op hoofdlijnen de stand van zaken in het dossier van het natuurbeleid op duidelijke wijze uitgelegd en wordt een overzicht gegeven van de relevante beleidsnota's. Ook wordt per beleidsdoelstelling binnen het beleidsprogramma aangegeven wat de voornaamste realisaties zijn uitgedrukt in geld, hectares en kwaliteitsaspecten en op basis daarvan wordt geconcludeerd of de doelstelling in het betreffende jaar is gehaald, gedeeltelijk gehaald of niet is gehaald. Deze manier van verslag doen is helder en goed te begrijpen. In de financiële jaarrekening wordt een overzicht gegeven van de lasten en baten per beleidsprogramma. Voor het kunnen interpreteren van de financiële jaarrekening is wel enig boekhoudkundig inzicht vereist. Het gaat dan bijvoorbeeld om inzicht in het verband tussen financiële realisaties en beleidsinhoudelijke realisaties. Als de lezer doorheeft dat het saldo van lasten en baten leidend is, dan kan de financiële jaarrekening gemakkelijk worden gelezen en beoordeeld.

4. NATUURNETWERK EN DE TOEWIJZING VAN NATUURGEBIEDEN IN ZEELAND

Het doel van het provinciale natuurbeleid is het in stand houden van het Natuurnetwerk Zeeland. In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de omvang en ligging van het Natuurnetwerk Zeeland en op het aantal hectare natuurgebied dat door de diverse natuurbeherende organisaties wordt beheerd. Voor het Natuurnetwerk moeten nog nieuwe terreinen worden verworven. De stand van zaken van de ontwikkelopgave voor nieuwe natuur wordt ook besproken. In paragraaf 4.2 wordt aangegeven hoe die nieuwe natuurterreinen worden toegewezen aan natuurbeheerders.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé van de belangrijkste onderzoeksbevindingen bij dit hoofdstuk.

4.1 UITVOERING VAN HET NATUURBELEID IN HET NATUURNETWERK ZEELAND

Deze paragraaf is gewijd aan de beantwoording van onderzoeksvraag 8:

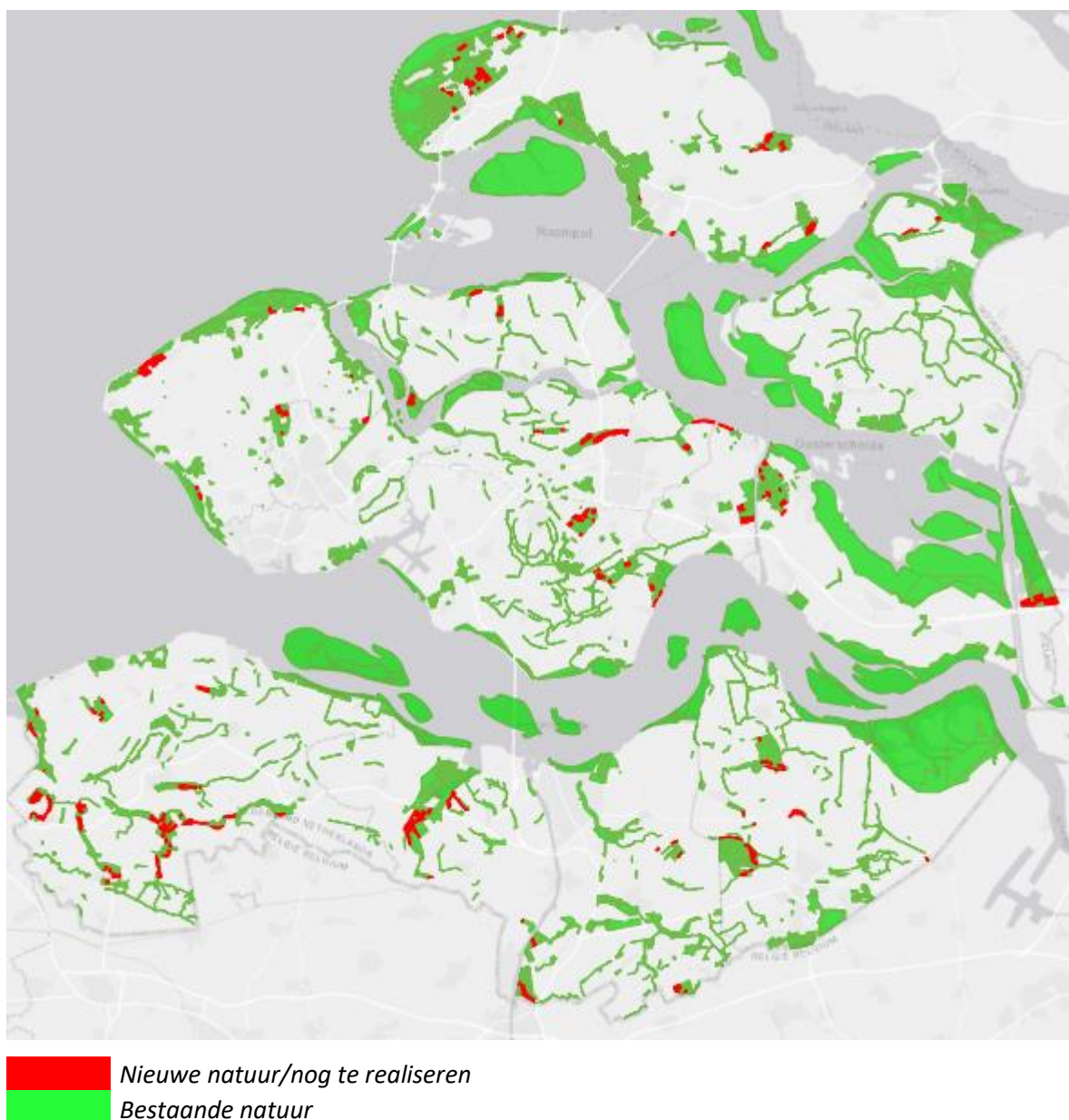
Hoe vindt de uitvoering van het provinciaal natuurbeleid plaats ten aanzien van de natuurgebieden die deel uitmaken van het Natuurnetwerk in Zeeland?

Begrenzing Natuurnetwerk Zeeland

De begrenzing van het Natuurnetwerk Zeeland is vastgelegd in het Natuurbeheerplan en de diverse planwijzigingen daarop (Fig. 4.1). Bij de begrenzing spelen ecologische en bestuurlijke uitgangspunten een rol (Provincie Zeeland, 2015). De ecologische uitgangspunten hebben betrekking op het streven naar duurzame ecosystemen met typisch Zeeuwse natuurkwaliteiten, zoals de overgang land-water of zout-zoet water, de uitbouw van bestaande natuurgebieden tot forse kerngebieden, en het verbinden van de diverse kerngebieden met droge en natte ecologische verbindingzones. Bij de bestuurlijke uitgangspunten gaat het om de functiewijziging van landbouw naar nieuwe natuur, het principe dat de grond alleen wordt verkocht op basis van vrijwilligheid, en het voorkomen van planologische schaduwwerking: de bestemming natuur is pas van toepassing als de grond is ingericht als natuur.

Omvang Natuurnetwerk Zeeland

Het is niet gemakkelijk om inzicht te krijgen in de omvang van het Natuurnetwerk Zeeland. Er bestaan weliswaar op verschillende plaatsen kaartbeelden van het Natuurnetwerk Zeeland, zoals op het portaal Natuur en Landschap (<https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/>), de website van de provincie Zeeland (<https://www.zeeland.nl>), het Compendium voor de Leefomgeving (<http://www.clo.nl/indicatoren/nl1425-begrenzing-van-het-natuurnetwerk-en-natura-2000-gebieden>) en de verschillende versies van het Natuurbeheerplan Zeeland. Die kaartbeelden geven echter geen informatie over de exacte oppervlakte van de natuurgebieden, omdat het altijd momentopnames betreft. Zo zijn sommige gebieden bijvoorbeeld al wel verworven maar nog niet in beheer genomen. Ook worden in diverse beleidsdocumenten als de Natuurbeheerplannen voor Zeeland en de voortgangsrapportages van het IPO over de realisatie van het Natuurnetwerk (<http://www.ipo.nl/publicaties/provincies-op-koers-met-realisatie-natuurnetwerk-nederland>) tabellen met de stand van zaken van het Natuurnetwerk Zeeland op een bepaalde datum gegeven en verwijzingen naar de nog bestaande opgave voor verwerving van natuurgebieden tot 2027. De omvang in hectare van het Natuurnetwerk Zeeland in die tabellen varieert echter. Om een idee te geven van de orde van grootte van het Natuurnetwerk Zeeland, wordt hier de omvang gepresenteerd die in de Natuurvisie Zeeland 2017-2022 wordt gehanteerd (Tabel 4.1). Volgens de Natuurvisie moet er tussen 2016 en 2027 nog ca. 950 ha nieuwe natuur worden verworven (Provincie Zeeland, 2017). Dat betekent dat het Natuurnetwerk Zeeland een uiteindelijke omvang bereikt van bijna 132.000 ha in 2027 (Provincie Zeeland, 2016a).



Figuur 4.1 Kaart Natuurnetwerk in Zeeland

Bron: Provincie Zeeland (2018).

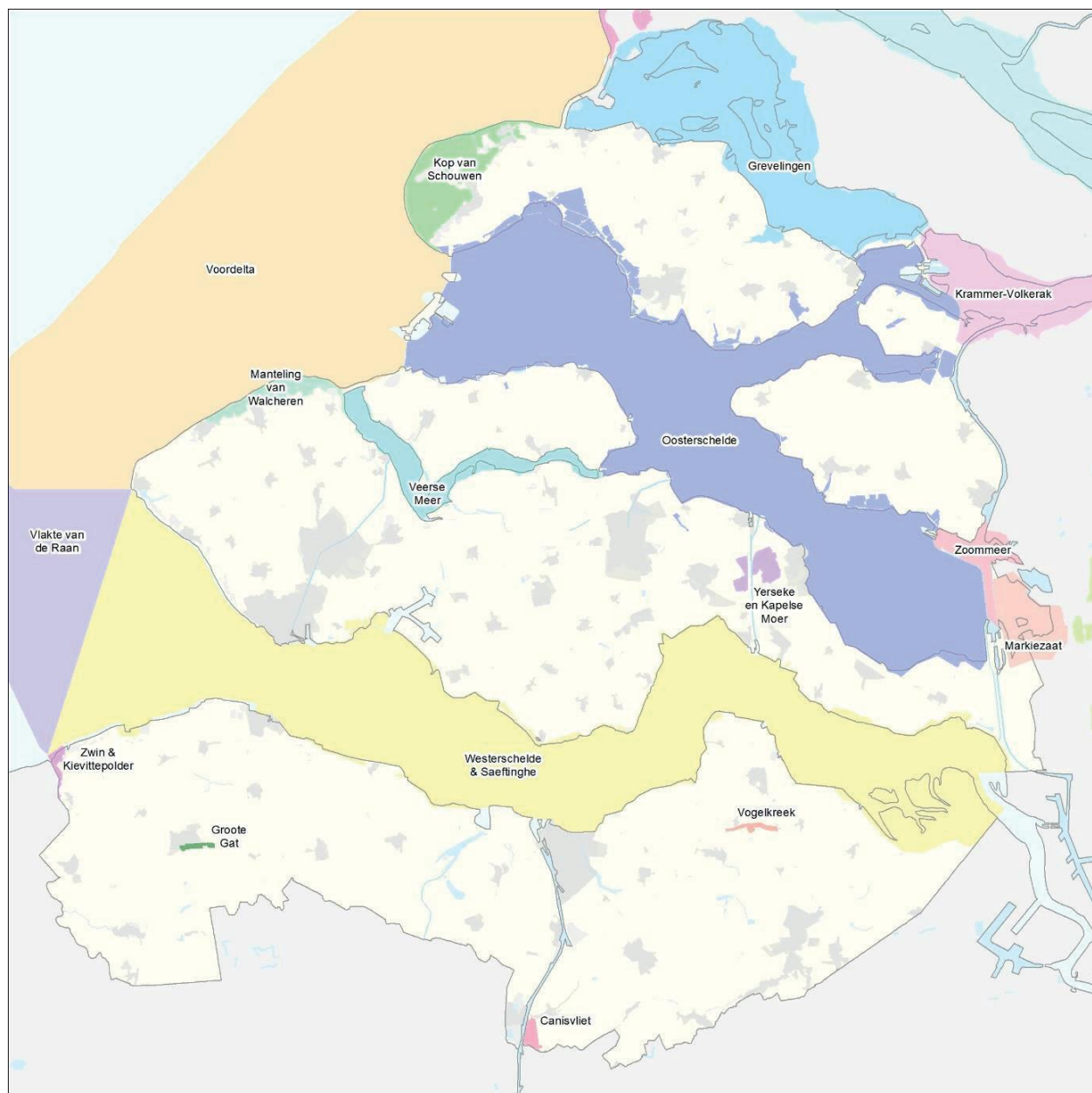
Tabel 4.1 Areaal Natuurnetwerk Zeeland en beheer per 1 januari 2016 (in ha)

Natuurnetwerk Zeeland	130.700
w.v.	
- Grote wateren	107.954
- Landnatuur (incl. schorren)	22.772
<i>Beheer</i>	
Actief beheer landnatuur via SNL	17.549
w.v.	
- Beheer door terreinbeherende organisaties	16.473
- Particulier natuurbeheer	1.076
Agrarisch natuurbeheer (buiten Natuurnetwerk)	1.100

Bron: Provincie Zeeland (2017).

Natura 2000-gebieden in Zeeland

Binnen het Natuurnetwerk Zeeland liggen 16 gebieden die zijn begrensd als Natura 2000-gebied (Fig. 4.2). Voor deze gebieden moet een beheerplan worden opgesteld, waarin staat welke maatregelen nodig zijn om de biodiversiteitsdoelen voor het betreffende gebied te halen. Voor een zevental Natura 2000-gebieden heeft de Provincie Zeeland het voortouw (i.e. initiërend bevoegd gezag) voor het opstellen van beheerplannen (Tabel 4.2). De Provincie Noord-Brabant is voortouwnemer voor het Markiezaat, waarvan ongeveer 9/10 van het areaal in de provincie Noord-Brabant ligt. De overige Natura 2000-gebieden zijn grote watergebieden, die onder de bevoegdheid van het Rijk vallen. Daar heeft Rijkswaterstaat Dienst Zeeland het voortouw. Nog niet alle beheerplannen zijn vastgesteld. Dat laatste betekent echter niet dat er niets gebeurt: ook in de Natura 2000-gebieden zonder vastgesteld beheerplan worden al veel maatregelen getroffen.



Figuur 4.2 Natura 2000-gebieden in Zeeland

Bron: Provincie Zeeland (2017).

REKENKAMER ZEELAND

Tabel 4.2 Stand van zaken beheerplannen Natura 2000-gebieden in Zeeland

Voortouwnemer	Natura 2000-gebied	Status
Provincie Noord-Brabant	Markiezaat	vastgesteld
Provincie Zeeland	Groote Gat	vastgesteld (één gezamenlijk beheerplan onder de noemer De Drie Kreken, beroep was onder voorwaarden mogelijk van 28 maart tot en met 9 mei 2018)
	Canisvliet	
	Vogelkreek	
	Kop van Schouwen	conceptplan, onderzoeken lopen nog
	Manteling van Walcheren	ontwerpplan in de 2e helft van 2018 beschikbaar en komt dan ter inzage
	t Zwin en Kievittepolder	vastgesteld (beroep was onder voorwaarden mogelijk van 28 maart tot en met 9 mei 2018)
	Yerseke en Kapelse Moer	ontwerpplan, lag ter inzage van 28 maart 2018 tot en met 9 mei 2018
Rijkswaterstaat	Grevelingen	vastgesteld (één gezamenlijk beheerplan onder de noemer Deltawateren)
	Oosterschelde	
	Veerse Meer	
	Westerschelde en Saeftinghe	
	Vlakte van de Raan	vastgesteld
	Voordelta	vastgesteld
	Krammer-Volkerak	opstarten beheerplanproces in de 2e helft van 2018
	Zoommeer	

Bron: Provincie Zeeland (2018a,b), Provincie Noord-Brabant (2014), Rijkswaterstaat (2018), persoonlijke mededeling mw. Berrevoets van de Provincie Zeeland.

REKENKAMER ZEELAND

Omvang natuurbeheer in Zeeland onder SNL

Natuurbeheerders kunnen via het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL) subsidie aanvragen voor natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk. In de periode 2014-2017 was er jaarlijks zo'n 17.000 ha onder SNL-beheer (Tabel 4.3). De groep natuurbeheerders bestaat enerzijds uit de vier grote terreinbeheerders Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, het Zeeuws Landschap en het Brabants Landschap, en anderzijds uit particuliere natuurbezitters. De rol van de particuliere natuurbezitters is bescheiden: zij nemen 2% van het natuurbeheer in het Natuurnetwerk Zeeland voor hun rekening.

Tabel 4.3 Aantal hectares onder SNL-natuurbeheer in Zeeland, 2014-2017 (ha per beheerder)

	Looptijd contract	1-1-2014	1-1-2015	1-1-2016	1-1-2017	1-1-2018
Staatsbosbeheer ¹⁾	2014-2019	6.548	6.692	6.943	6.943	6.928
Staatsbosbeheer ²⁾	2018-2023	0	0	0	0	576
Natuurmonumenten	2017-2022	0	0	0	2.031	2.079
Zeeuws landschap	2017-2022	0	0	0	6.149	6.386
Brabants landschap	2017-2022	0	0	0	632	632
Natuurcollectief Zeeland	2017-2022	0	0	0	337	426
Unie van Bosgroepen	2017-2022	0	0	0	78	78
Natuurvereniging Groot Eiland	2017-2022	0	0	0	95	239
Heerlijkheid Oosterland	2018-2023	0	0	0	0	97
SUBTOTAAL PROVINCIALE PAKKETTEN		6.548	6.692	6.943	16.266	17.443
RVO-PAKKETTEN ³⁾	aflopend voor of in 2019	10.201	10.524	10.351	726	144
TOTAAL PROVINCIALE EN RVO- PAKKETTEN		16.749	17.216	17.294	16.992	17.587

(1) en (2) Staatsbosbeheer heeft twee lopende contracten – één voor de periode 2014 -2019 en één voor de periode 2018-2023. Deze twee contracten zijn afzonderlijk in de tabel weergegeven; (3) Pas de laatste jaren rapporteert de RVO de beheerde ha per individuele beheerder; daarvoor werd alleen een totaal overzicht van alle beheerders in Zeeland gerapporteerd.

Bron: RVO, Rapportages SVNL-GIS Natuurdatabases voor 2014, 2015, 2016, 2017 en 2018.

REKENKAMER ZEELAND

Natuurbeherende organisaties in Zeeland

In Zeeland ontvangen een zestal organisaties subsidie via de SNL voor het beheer van de terreinen die deel uitmaken van het Natuurnetwerk. Elk van die zes partijen heeft een eigen ontstaansgeschiedenis en organisatie- en financieringssysteem. Ook werken alle organisaties vanuit een eigen visie op de natuur en de uitvoering van het natuurbeleid. Een klein aantal particuliere beheerders ontvangt rechtstreeks subsidie vanuit de SNL voor het beheer van hun terreinen. Hieronder worden de zes natuurbeherende organisaties kort toegelicht.

Stichting Het Zeeuws Landschap

Stichting Het Zeeuws Landschap (HZL) - opgericht in 1936 - is één van de twaalf Provinciale Landschappen in Nederland (<https://www.hetzeeuwselandschap.nl/>). HZL beheert en beschermt natuurgebieden, historische gebouwen en ander erfgoed, verspreid door de hele provincie. Ook zorgt HZL voor recreatieve infrastructuur in waardevolle natuurgebieden in Zeeland en speelt ze een rol bij de educatie en voorlichting over natuur- en landschapsbescherming. Om haar doelen te bereiken doet verricht HZL de volgende activiteiten:

- het verwerven, inrichten, beheren en exploiteren van terreinen;
- het bijeenbrengen van gelden;
- samenwerking met de overheid, natuurbeherende organisaties en andere rechtspersonen.

Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer (SBB) - opgericht in 1899 - is de grootste bos- en natuurbeheerder in Nederland (<https://www.staatsbosbeheer.nl/>). Zij beheert in opdracht van de rijksoverheid ca. 265.000 ha natuur. SBB richt zich op het behoud en de ontwikkeling van landschappen en objecten van nationale betekenis, waaronder een groot aantal (rijks)monumenten. De recreatieve taak van Staatsbosbeheer draait om de openstelling van de natuurgebieden en het aanleggen en onderhouden van basisvoorzieningen voor wandelaars en fietsers. Om de natuurgebieden van SBB te kunnen beleven organiseert SBB het hele jaar door talrijke activiteiten voor het publiek. Daarnaast dragen de terreinen van SBB bij aan diverse maatschappelijke doelen, zoals waterveiligheid, drinkwatervoorziening, sociale cohesie, regionale economie en natuureducatie.

Natuurmonumenten

Natuurmonumenten - opgericht in 1905 - is een onafhankelijke nationale vereniging met meer dan 730.000 leden, vrijwilligers en donateurs (<https://www.natuurmonumenten.nl/>). Het primaire doel van de vereniging is het veilig stellen van de natuur in Nederland. Natuurmonumenten zorgt voor meer dan 100.000 ha natuur in Nederland. In samenwerking met vele andere partijen werkt Natuurmonumenten aan de uitbreiding van het beschermde natuurareaal. Natuurmonumenten is een vereniging waarin de leden een belangrijke stem hebben. Daarvoor heeft Natuurmonumenten een nationale ledenraad, waarin leden van de regionale ledencommissies zitting hebben. De regionale commissieleden onderhouden direct contact met de leden.

Stichting Het Noord-Brabants Landschap

Stichting Het Noord-Brabants Landschap (<https://www.brabantslandschap.nl/>), meestal aangeduid als 'Brabants Landschap' (BL) - opgericht in 1932 - is één van de twaalf Provinciale Landschappen in Nederland. BL beheert een groot aantal waardevolle natuurgebieden in de provincie Noord-Brabant met een gezamenlijk oppervlakte van ca. 15.000 ha. Bijna alle terreinen zijn toegankelijk voor het publiek. Eén van de terreinen die BL beheert is het Markiezaatsmeer (632 ha). Dit ligt op de grens van de provincies Zeeland en Noord-Brabant en is ontstaan doordat in het kader van de Deltawerken een deel van de Oosterschelde werd afgesloten. Omdat het grootste deel van het areaal van het Markiezaatsmeer in de provincie Noord-Brabant ligt, is besloten dat BL het beheer verzorgt. BL houdt

REKENKAMER ZEELAND

zich naast het beschermen van natuur en landschap in Noord-Brabant ook bezig met voorlichtingsactiviteiten.

Particuliere beheerders

In Zeeland zijn er twee organisaties waarbij particuliere natuurbeheerders zich kunnen aansluiten. Voor particulieren met minder dan 75 ha natuurareaal is dit sinds 2016 een voorwaarde om in aanmerking te komen voor beheersubsidie uit de SNL. Ook particulieren met meer dan 75 ha natuurareaal kunnen zich desgewenst aansluiten. Behalve de gezamenlijke subsidieaanvraag organiseren deze verenigingen activiteiten voor de leden zoals themabijeenkomsten, veldbezoeken en een periodieke nieuwsbrief. Bovendien helpt het lidmaatschap de leden elkaar te vinden bij praktische vragen over het natuurbeheer en alles wat daarbij komt kijken.

Natuurcollectief Zeeland

Natuurcollectief Zeeland (<http://www.natuurcollectieven.nl/natuurcollectief-zeeland/>) richt zich op particuliere natuurbeheerders die zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid over hun beheer willen houden. Het bestaat sinds 2016. Alle deelnemers aan dit collectief hebben een eigen certificaat natuurbeheer. Landelijk werken de diverse provinciale collectieven samen in Natuurcollectieven Nederland. Natuurcollectief Zeeland beheert anno 2018 een SNL-areaal van 426 hectare verspreid over 21 terreinen. Naar verwachting zal dit areaal de komende jaren groeien als de lopende contracten, die particuliere beheerders vóór 2016 hebben afgesloten, aflopen.

Unie van Bosgroepen

De Unie van Bosgroepen (<https://bosgroepen.nl/unie-van-bosgroepen/>) is de overkoepelende organisatie van de drie Bosgroepen in Nederland: Bosgroep-Zuid, Bosgroep-Midden en Bosgroep-Noord-Oost (<https://bosgroepen.nl/unie-van-bosgroepen/>). De Bosgroepen zijn onafhankelijke coöperatieve verenigingen van eigenaren van bos- en natuurterreinen. Zij adviseren en ontzorgen de leden bij het beheer. De Unie bundelt subsidieaanvragen van de individuele beheerders en is spreekbuis naar de rijksoverheid. De Bosgroepen hebben een eigen certificering, leden hoeven dus niet zelf gecertificeerd natuurbeheerder te zijn. In Zeeland beheert de Bosgroep Zuid een SNL-areaal van 78 hectare verspreid over vier terreinen.

Overige particulieren

De Natuurvereniging Groot Eiland beheert 239 hectare particuliere natuur in Zeeuws-Vlaanderen en de Heerlijkheid Oosterland 97 hectare op Schouwen-Duiveland. Deze twee particulieren komen vanwege hun areaalgrootte in aanmerking voor individuele SNL-subsidie. Zij hoeven zich daarom niet aan te sluiten bij één van de collectieven. Voorts is er nog 144 hectare in beheer door kleine particuliere natuurbeheerders. De verwachting is dat deze zich zullen aansluiten bij één van de collectieven zodra hun lopende (zesjarige) SNL-contract afloopt. Vanwege de aanvraagdrempel van 75 hectare komen zij daarna niet langer individueel in aanmerking voor subsidie.

Kosten natuurbeheer en monitoring

De Provincie Zeeland heeft een aantal bestanden beschikbaar gesteld die inzicht geven in de SNL-beheerpakketten in Zeeland in 2018. Hierbij gaat het zowel om de oudere, aflopende pakketten die worden uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (de RVO-pakketten), als de provinciale pakketten. Op basis van het aantal hectares per beheerpakket en de vergoedingsbedragen voor beheer en monitoring uit 2018 per hectare per jaar, zijn de totale uitgaven aan beheer en monitoring in 2018 berekend. In totaal gaat het om een bedrag van ca. € 5 miljoen (Tabel 4.4).

REKENKAMER ZEELAND

Tabel 4.4 Berekening totale SNL-uitgaven voor natuurbeheer en monitoring RVO-pakketten en provinciale pakketten in de provincie Zeeland, 2018

	Omvang (ha)	Uitgaven beheer (euro)	Uitgaven monitoring (euro)	Totale uitgaven (euro)
RVO-pakketten	169	43.722	2.159	45.881
Provinciale pakketten	17.443	4.807.318	223.654	5.030.972
Totaal	17.612	4.851.040	225.813	5.076.853

Bron: zie tabellen Bijlage I.

Ook is berekend hoeveel beheer- en monitorsubsidie de natuurbeheerders uit de provinciale pakketten van de SNL in 2018 ontvangen (Tabel 4.5). Staatsbosbeheer en Het Zeeuwse Landschap zijn veruit de grootste ontvangers.

Tabel 4.5 Berekening uitgaven natuurbeheer en monitoring provinciale pakketten 2018 naar aanvrager

SNL Beheerpakket	Omvang (ha)	Uitgaven beheer (euro)	Uitgaven monitoring (euro)	Totale uitgaven (euro)
Groot Eiland	236,1	96.216	2.850	99.066
Natuurcollectief Zeeland	426,3	181.873	6.014	187.887
Natuurmonumenten	2079,2	660.854	27.602	688.456
Noord-Brabants Landschap	632,3	73.915	2.674	76.589
Staatsbosbeheer	7507,2	1.989.697	77.619	2.067.316
Stichting Der Heerlijkheden Oosterland, Sirjansland Oosterstein en	97,4	33.273	916	34.189
Stichting Het Zeeuwse Landschap	6386,1	1.749.392	105.116	1.854.508
Unie van Bosgroepen	77,9	22.099	863	22.962
Totaal	17442,5	4.807.318	223.654	5.030.972

Bron: zie tabellen Bijlage I.

REKENKAMER ZEELAND

Ontwikkelopgave voor nieuwe natuur

Nog niet alle gebieden in het Natuurnetwerk Zeeland hebben een planologische natuurbestemming. Via de zogenaamde ontwikkelopgave moet nog een aantal hectare landbouwgrond worden aangekocht en als natuurgebied worden ingericht. De ontwikkelopgave voor nieuwe natuur in Zeeland tot 2027 bedraagt 5.713 ha volgens de afspraken in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Daarvan was in 2013 al 4.564 ha gerealiseerd, zodat een ontwikkelopgave van zo'n 1.100 ha vanaf 2014 resteert (Provincie Zeeland, 2017). De Provincie is verantwoordelijk voor het realiseren van deze ontwikkelopgave. In de Provinciale Jaarstukken hanteert de Provincie een vuistregel voor de realisering van nieuwe natuur van zo'n 80 ha per jaar. In de periode 2014-2017 is 241 ha nieuwe natuur gerealiseerd (Tabel 4.6). Daarmee ligt de Provincie achter op schema. Dat komt doordat het laaghangend fruit al is geplukt. Verder moet de grond voor nieuwe natuur volgens het principe van zelfrealisatie beschikbaar komen en is er gebrek aan financiële middelen voor de aankoop van nieuwe natuur. Om aan de ontwikkelopgave voor nieuwe natuur in Zeeland in 2027 te voldoen, moet er de komende tijd zo'n 90 ha nieuwe natuur per jaar bijkomen. De laatste hectares zijn moeilijk te verwerven, vanwege het feit dat er alleen aankoop op vrijwillige basis plaatsvindt. Het is daarom de vraag of het realistisch is dat de ontwikkelopgave in 2027 zal worden gehaald.

Tabel 4.6 *Inrichting nieuwe natuur in Zeeland, 2014-2017 (ha)*

	2014	2015	2016	2017	Totaal 2014-2017
Ingerichte natuur	72	37	124	8	241

Bron: Informatie Provincie Zeeland.

4.2 TOEWIJZING NIEUWE NATUURGEBIEDEN AAN NATUURBEHEERDERS

Deze paragraaf is gericht op de beantwoording van onderzoeksvraag 9:

Hoe komt de toewijzing van de natuurgebieden in Zeeland aan de diverse natuurbeheerders tot stand?

De procedure voor de ontwikkeling van nieuwe natuur en de toewijzing aan natuurbeherende organisaties is in IPO-verband afgesproken en loopt sinds 2014 als volgt. Op grond van het Natuurbeheerplan wijst de Provincie gronden voor natuurontwikkeling aan die beschikbaar komen door een vergoeding voor aankoop en inrichting. Ook stelt de Provincie de kaders en doelstellingen voor deze gebieden vast op perceelsniveau. De provincie hanteert het principe van gelijkberechtiging, zoals in IPO verband is afgesproken. Dat houdt in dat in beginsel iedere gegadigde in aanmerking kan komen om natuurgebieden aan te kopen en/of te beheren, en dat subsidieregelingen geen onderscheid maken tussen de verschillende categorieën eigenaren onder gelijke omstandigheden.

Als het gaat om gronden in eigendom van de provincie wordt de grond te koop aangeboden aan iedereen met voorwaarden.

Ook als het gaat om zelfrealisatie, waarbij de (particuliere) natuurbeheerder het terrein nieuwe natuur aankoopt en ontwikkelt is vergoeding mogelijk. Dit gaat op grond van subsidie. Daarbij gaat het om 85% van de taxatiewaarde van de grond en 95% van de inrichtingskosten. Deze subsidie wordt verstrekt door de Provincie op basis van de SNL. De nieuwe natuurbeheerder moet dus altijd ook eigen middelen inbrengen.

REKENKAMER ZEELAND

De procedure voor de ontwikkeling van nieuwe natuur en de toewijzing aan natuurbeherende organisaties is in IPO-verband afgesproken en loopt sinds 2014 als volgt. Op grond van Natuurbeheerplan wijst de Provincie gronden aan die beschikbaar komen voor natuurontwikkeling. Daarna stelt de Provincie de kaders en doelstellingen voor deze gebieden op perceelsniveau vast. Vervolgens wordt de grond te koop aangeboden aan natuurbeheerders, waarbij het principe van gelijkberechtiging wordt gehanteerd (IPO, 2014). Dat houdt in dat in beginsel iedere gegadigde in aanmerking kan komen om natuurgebieden aan te kopen en/of te beheren, en dat subsidieregelingen geen onderscheid maken tussen de verschillende categorieën eigenaren onder gelijke omstandigheden. De natuurbeheerder die het terrein nieuwe natuur aankoopt en ontwikkelt ontvangt daarvoor subsidie. Daarbij gaat het om 85% van de taxatiewaarde van de grond en 95% van de inrichtingskosten. Deze subsidie wordt verstrekt door de Provincie op basis van de SNL. De nieuwe natuurbeheerder moet dus altijd ook eigen middelen inbrengen. Een natuurbeheerder kan deze vergoeding voor aankoop en inrichting ook ontvangen als hij zelf natuur realiseert op gronden die reeds in zijn bezit zijn.

4.3 RESUMÉ

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé van de belangrijkste onderzoeksbevindingen bij onderzoeksthema 3.

Uitvoering van het provinciaal natuurbeleid

Conform de Natuurvisie van de Provincie Zeeland is het doel van het provinciale natuurbeleid om het in stand houden van het Natuurnetwerk Zeeland. In 2027 moet de omvang van dat netwerk circa 132.000 ha bedragen. Binnen het Natuurnetwerk Zeeland liggen 16 gebieden die zijn begrensd als Natura 2000-gebied. Nog niet voor al deze gebieden is een beheerplan vastgesteld. Natuurbeheerders kunnen via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) subsidie aanvragen voor natuurbeheer binnen het Natuurnetwerk. In de periode 2014-2017 was er jaarlijks zo'n 17.000 ha onder SNL-beheer. De Provincie Zeeland loopt achter bij de ontwikkelopgave nieuwe natuur tot 2027. Dat komt doordat het laaghangend fruit al is geplukt. Verder moet de grond voor nieuwe natuur volgens het principe van zelfrealisatie beschikbaar komen en is er een gebrek aan financiële middelen voor de aankoop van nieuwe natuur.

Natuurbeherende organisaties

De natuurbeherende organisaties zijn de eigenaren of erfpachtnemers van de natuurgebieden die onderdeel uitmaken van het Natuurnetwerk. In Zeeland ontvangen een zestal organisaties subsidie via de SNL voor het beheer van de terreinen die deel uitmaken van het Natuurnetwerk. Elk van die zes partijen heeft een eigen ontstaansgeschiedenis en een eigen organisatie- en financieringssysteem. Ook werken alle organisaties vanuit een eigen visie op de natuur en de uitvoering van het natuurbeleid. Daarnaast ontvangt een klein aantal particuliere beheerders rechtstreeks subsidie vanuit de SNL voor het beheer van hun terreinen.

Toewijzing nieuwe natuurgebieden aan natuurbeheerders

Op grond van het Natuurbeheerplan wijst de Provincie gronden voor natuurontwikkeling aan en stelt de kaders en doelstellingen voor deze gebieden vast. Vervolgens wordt de grond te koop aangeboden aan natuurbeheerders, waarbij het principe van gelijkberechtiging wordt gehanteerd. Dat betekent dat iedere gegadigde in aanmerking kan komen om nieuwe natuurgebieden aan te kopen en/of te beheren. Dit principe is in 2014 in IPO-verband afgesproken en geldt voor alle provincies.

5. ANALYSE VAN DE DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID VAN HET BELEID VOOR HET BEHEER EN DE BESCHERMING VAN DE NATUUR IN DE NATUURGEBIEDEN IN ZEELAND

In dit hoofdstuk komt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeheerbeleid van het natuurbeheerbeleid in de provincie Zeeland aan de orde. Om dat te kunnen beoordelen, is het nodig om goed inzicht te hebben in de voorwaarden en verplichtingen van de SNL en hoe het systeem van monitoring en evaluatie is opgezet. Deze zaken worden in paragraaf 5.1 toegelicht. In paragraaf 5.2 wordt de doeltreffendheid van het beleid besproken en in paragraaf 5.3 de doelmatigheid. In paragraaf 5.4 wordt aandacht besteed aan de percepties van de natuurbeheerders op het beleid en in paragraaf 5.5 wordt nagegaan of er opties zijn om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeheerbeleid te vergroten.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé van de belangrijkste onderzoeksbevindingen bij dit hoofdstuk.

5.1 WERKWIJZE VOOR DE MONITORING VAN HET BELEID VOOR NATUURBEHEER

In deze paragraaf wordt de aanpak van de monitoring van het beleid voor het beheer van de natuur in de Zeeuwse natuurgebieden besproken. Deze paragraaf dient als voorbereiding op de beantwoording van de onderzoeksvragen uit Thema 4 (doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid).

Het beleid voor het beheer van de natuur in de natuurgebieden in Zeeland is vastgelegd in het landelijke Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Voor alle gebieden in het Natuurnetwerk waar het beheer door SNL wordt gesubsidieerd, geldt een verplichte monitoring. Delen van het Natuurnetwerk zijn echter van deze subsidieregeling uitgesloten, zoals terreinen van Defensie, waterleidingbedrijven, Rijkswaterstaat en gemeenten. Richtlijnen voor de monitoring van het beheer in natuurgebieden dat door de SNL wordt gefinancierd staan in de 'Werkwijze Monitoring en Beoordeling Natuurnetwerk en Natura2000/PAS' (Van Beek et al., 2014). Het gebruik van deze Werkwijze betekent dat alle provincies in Nederland het natuurbeheer op dezelfde manier monitoren en dat de provincie Zeeland zelf geen monitoringsmethode hoeft te ontwikkelen.

Uitgangspunt SNL is uniformiteit in het natuurbeheer in alle provincies

Via het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL) verlenen Provincies subsidies aan natuurbeheerders voor het beheer van natuurgebieden. Als uitgangspunt van de SNL geldt dat er uniformiteit in het natuurbeheerbeleid in alle Provincies is. Dat houdt in dat:

1. beheer in alle provincies alleen plaatsvindt voor natuur- en natuurbeheertypen, die zijn vastgelegd in de Index Natuur en Landschap (BIJ12, 2018a);
2. alle provincies gebonden zijn aan de beheervergoedingen die in de Catalogus Groenblauwe Diensten (BIJ12, 2018b) staan vermeld;
3. alle provincies voor de monitoring van het beleid de Werkwijze Monitoring en Beoordeling Natuurnetwerk en Natura2000/PAS (Van Beek et al., 2014) gebruiken.

De Provincies overleggen periodiek in diverse gremia over het SNL (BIJ12, 2016).

Natuurtypen en beheertypen

De Index Natuur en Landschap beschrijft welke typen natuur en beheer er worden onderscheiden in Nederland. Deze index kan worden gezien als een uniforme, breed erkende 'natuurtaal', die wordt gebruikt om te zorgen voor een goede afstemming tussen beheerders en overheden en het voorkomen van interpretatieverschillen van natuurdoelen en natuurbeheer (BIJ12, 2018a). Natuurtypen zijn gebaseerd op abiotische natuurcondities (waterhuishouding en voedselrijkdom), biotische condities en cultuurhistorie (Provincie Zeeland, 2016b). Te denken valt bijvoorbeeld aan open duinen, schorren

REKENKAMER ZEELAND

of kwelders, en rijke graslanden en akkers. Natuurtypen zijn bedoeld als sturingsinstrument op landelijk en regionaal niveau: ze kunnen worden gebruikt voor het afstemmen van afspraken over natuurbeheer, ruimtelijke ontwikkeling en milieu. In Nederland worden 17 natuurtypen onderscheiden. Het beheer in elk natuurtype is in een aantal beheertypen verdeeld. Beheertypen zijn bedoeld voor de classificering en indeling van het beheer op regionaal en lokaal niveau. Het zijn ruimtelijke eenheden met een kleine variatie in natuurwaarde en abiotische randvoorwaarden. Het gaat onder meer om vochtige duinvallei, duinheide, bloemdijken en zilt- en overstromingsgrasland. De indeling van beheertypen sluit aan bij de schaal waarop beheerders werken. Binnen elk beheertype is sprake van een vergelijkbaar beheer waarvoor een uniforme vergoeding geldt.

Zesjarige contracten voor natuurbeheer

Natuurbeheerders in Zeeland vallen in twee groepen uiteen: de terreinbeherende organisaties (TBOs) (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Zeeuws Landschap en Brabants Landschap) en de particuliere natuurbeheerders. Subsidie voor natuurbeheer kan via de SNL worden aangevraagd voor het beheer van een natuurterrein dat als subsidiabel is aangemerkt in het Natuurbeheerplan. De aanvrager moet daarbij aangeven voor welk beheertype hij subsidie vraagt. De volgende kosten zijn subsidiabel (Provincie Zeeland, 2016b):

- kosten voor het beheer van een natuurterrein;
- kosten voor monitoring;
- kosten ten behoeve van het recreatief toegankelijk maken en houden van een natuurterrein of het houden van toezicht op een natuurterrein;
- kosten die verband houden met het beheer van natuur- en landschapsbeheertypen op een natuurterrein dat alleen varend kan worden bereikt.

De hoogte van de subsidie is afhankelijk van de normbedragen uit de Catalogus Groenblauwe Diensten (BIJ12, 2018b), waarop een inflatiecorrectie wordt toegepast. Subsidie wordt verleend voor een periode van zes jaar. Sinds 2017 kunnen natuurbeheerders met minder dan 75 ha alleen nog collectief subsidie aanvragen onder de SNL. In Zeeland zijn er twee collectieven waarbij kleine natuurbeheerders zich kunnen aansluiten: de Unie van Bosgroepen en het Natuurcollectief Zeeland (Provincie Zeeland, 2016b). De Provincies beogen met dit collectieve beheer efficiënter te kunnen werken, doordat er minder subsidieaanvragen zijn.

Regie monitoring bij Provincies

De monitoring en de beoordeling van de data gebeurt onder verantwoordelijkheid van de Provincies (Van Beek et al., 2014). Zo moet elke Provincie een meerjarig monitoringsplan – het zogenaamde Provinciaal Monitoringsprogramma (PMP) – opstellen, waarin zij een meerjarenplanning maakt voor de monitoring van de diverse beheergebieden. Ook moet elke Provincie tenminste eenmaal per jaar een overleg met de beheerders hebben om de voortgang van het beheer te bespreken. Verder moeten de Provincies monitoringsrapportages opstellen. Op basis van die rapportages wordt duidelijk of de afgesproken doelen van het natuurbeleid zijn gehaald of dat de uitvoering moet worden bijgesteld.

Beheerders kunnen ervoor kiezen om zelf de monitoring in het door hen beheerde gebied te doen; ze kunnen het echter ook overlaten aan de Provincie. Als beheerders zelf de monitoring verrichten, dan kunnen ze daarvoor bij de SNL subsidie aanvragen. De eenheid 'Natuurinformatie en Natuurbeheer' van de Gemeenschappelijke Werkorganisatie BIJ12 van het IPO ondersteunt de Provincies in de monitoringstaken door het ontwikkelen van ICT-faciliteiten en het op zich nemen van de landelijke coördinatie. Verzamelde data worden opgeslagen in de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF).

Indicatoren voor de monitoring van het Natuurnetwerk

Voor de monitoring moet informatie worden verzameld over de kwaliteit van de ecosystemen, de daarbij behorende planten- en diersoorten, vegetaties en stuurbare condities (milieu, water, ruimte en structuur van het terrein). Het gaat daarbij voor gebieden in het Natuurnetwerk om de volgende informatie (Van Beek et al., 2014):

1. Vegetatie

Voor het bepalen van deze indicator is een vegetatiekartering nodig. Daarbij wordt een inventarisatie gemaakt van welke vegetatietypen er in een gebied voorkomen. Deze worden ingetekend op een zogenaamde vegetatiekaart. Daaruit valt informatie over zowel de biotische als de abiotische omstandigheden in een gebied af te lezen.

2. Flora en fauna

Voor deze indicator worden soortengroepen gemonitord. Deze moeten een beeld geven van de ecologische kwaliteit van een gebied. Er worden vier soortengroepen onderscheiden (planten, broedvogels en wintergasten, libellen, en vlinders en sprinkhanen). Per beheertype moeten er maximaal drie soortengroepen worden gemonitord. Daarvoor kan de gridcellenmethode worden gebruikt, waarbij er wordt geteld hoeveel soorten er in een blok van vaste afmetingen voorkomen.

3. Structuurelementen

Bij structuurelementen van een terrein gaat het om zaken als de hoogte van de begroeiing, open plekken en dode bomen. Daarmee kan de veelvormigheid van een terrein in beeld worden gebracht. Informatie over de structuurelementen kan worden verzameld met luchtfoto's of vegetatiekarteringen.

4. Standplaatsfactoren

Om na te gaan hoe een natuurgebied wordt beïnvloed door de omgeving (met name water en lucht), worden de standplaatsfactoren bepaald. Daarbij gaat het om grondwaterstand, zuurgraad en voedselrijkdom. Met behulp van de applicatie ITERATIO kunnen de standplaatsfactoren op basis van de vegetatiekartering worden afgeleid.

5. Ruimtelijke condities

Duurzame populaties van soorten hebben baat bij een groot oppervlak dat is verbonden met hetzelfde of een soortgelijk beheertype in de omgeving. Ruimtelijke condities worden beoordeeld aan de hand van enerzijds de totale oppervlakte van het natuurgebied en anderzijds door de afstand van het gebied tot een ander gebied met hetzelfde of een soortgelijk beheertype.

6. Natuurlijkheid

Deze indicator wordt alleen voor het natuurtype grootschalige dynamische natuur gebruikt. De mate van natuurlijkheid hangt af van de menselijke verstoring op het ecosysteem. Bij de indicator wordt gekeken naar landschapsvormende processen en de aanwezigheid van sleutelsoorten. Doorgaans wordt de analyse van de natuurlijkheid van een gebied door een team van deskundigen gemaakt.

Indicatoren voor de monitoring van de Natura 2000-gebieden

Natura 2000-gebieden zijn aangewezen in het kader van het EU-natuurbeleid. Het Rijk moet over de voortgang van het realiseren van de afgesproken instandhoudingsdoelen aan de EU rapporteren. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van de volgende indicatoren (Van Beek et al., 2014):

REKENKAMER ZEELAND

1. Habitattypen: aanwezigheid en oppervlakte van vegetatietypen

Voor elk beheergebied moet worden nagegaan hoeveel vegetatietypen er voorkomen en welke oppervlakte die vegetatietypen beslaan. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van een vegetatiekartering.

2. Habitattypen: kwaliteit van vegetatietypen

Elk habitatype heeft een zogenaamd profieldocument, waarin staat welke vegetatietypen een matige of goede kwaliteit weerspiegelen. Met behulp van de vegetatiekartering kan dan de score voor elk vegetatietype in het beheersgebied worden aangegeven.

3. Habitattypen: standplaatsfactoren

Het gaat hierbij om de zuurgraad, vochttoestand (= grondwaterstand), zoutgehalte, voedselrijkdom en overstromingstolerantie. Informatie hierover kan met behulp van de applicatie ITERATIO worden afgeleid uit de vegetatiekartering.

4. Habitattypen: typische soorten

Typische soorten zijn dier- of plantensoorten die verbonden zijn aan een specifiek habitatype en een bepaalde kwaliteit representeren. Om na te kunnen gaan of het aantal typische soorten in een beheergebied gelijk is gebleven, toegenomen of afgenomen wordt de aanwezigheid van het aantal typische soorten volgens de gridcellenmethode geteld.

5. Habitattypen: structuur

Informatie over de structuur van het beheergebied kan worden afgeleid van de vegetatiekartering.

6. VHR-soorten: aantallen en leefgebied

Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van soorten, moet informatie worden verstrekt over het aantal individuen per soort en de omvang en de kwaliteit van het leefgebied van elke soort. Het aantal individuen per soort kan met de gridcellenmethode worden bepaald; informatie over de omvang en kwaliteit van een leefgebied kan op basis van een expert-analyse worden verkregen.

Elk Natura 2000-gebied heeft een beheerplan. Daarin is vastgelegd welke soorten zullen worden gemonitord en op welke wijze de informatie over de te monitoren indicatoren zal worden verzameld.

Overeenkomsten en verschillen indicatoren Natuurnetwerk en Natura 2000-gebieden

Er bestaat een zekere overlap tussen de te monitoren indicatoren in het Natuurnetwerk en de Natura 2000-gebieden. Dat is schematisch weergegeven in Tabel 5.1. Alle indicatoren die nodig zijn voor de monitoring in de Natura 2000-gebieden zijn ook vereist voor de monitoring van het Natuurnetwerk. Daarnaast wordt er voor de monitoring van het Natuurnetwerk nog informatie gevraagd over de ruimtelijke condities en de natuurlijkheid.

Tabel 5.1 Overzicht van te monitoren indicatoren in het Natuurnetwerk en de Natura 2000-gebieden

Indicatoren Natuurnetwerk	Overeenkomstig met	Indicatoren Natura 2000-gebieden
Vegetatie	→	Habitattypen: aanwezigheid en oppervlakte van vegetatietypen
	→	Habitattypen: kwaliteit van vegetatietypen
Flora en fauna	→	Habitattypen: typische soorten
	→	VHR-soorten: aantallen en leefgebied
Structuurelementen	→	Habitattypen: structuur
Standplaatsfactoren	→	Habitattypen: standplaatsfactoren
Ruimtelijke condities		
Natuurlijkheid		

Verskillende beoordeling van indicatoren Natuurnetwerk en Natura 2000-gebieden

Er zit een verschil in de beoordeling van het beheer in het Natuurnetwerk en in Natura 2000-gebieden. Bij het Natuurnetwerk gaat het om een integrale beoordeling van alle indicatoren; bij Natura 2000-gebieden om een afzonderlijke beoordeling per indicator, dat wil zeggen per habitat of per soort (Van Beek et al., 2014). De integrale beoordeling in het Natuurnetwerk is bedoeld om tot een kwaliteitsscore van het beheertype te komen. Daarvoor wordt elke afzonderlijke indicator beoordeeld met de kwalificatie 'goed', 'matig' of 'slecht'. Een score 'goed' levert twee punten op, 'matig' één punt en 'slecht' nul punten. Vervolgens worden de scores per indicator gewogen om een eindscore te bepalen. De wegingsschema's voor de indicatoren in de verschillende beheertypen lopen uiteen. In het beheerplan van een Natura 2000-gebied is per habitatype en per soort een doel vastgelegd. De afzonderlijke beoordeling van elke indicator in de monitoring van Natura 2000-gebieden maakt het mogelijk om na te gaan of de actuele situatie zich ontwikkelt in de richting van het gestelde doel. Tot nu toe zijn er nog geen scores berekend voor de Zeeuwse natuurgebieden; op de oorzaak daarvan wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

Frequentie van de monitoring

De monitoring van het natuurbeheer dat door de SNL wordt gefinancierd moet één keer in de zes jaar worden uitgevoerd. Dat betekent dat er per beheergebied eens in de zes jaar data moeten worden verzameld voor de hierboven genoemde indicatoren en dat die data moeten worden geanalyseerd. Er geldt een uitzondering voor de vegetatiekartering: die mag eens in de 12 jaar worden gemaakt. Bij het verzamelen van data over soorten kan gebruik worden gemaakt van de data van het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM).

Deze paragraaf is gewijd aan de beantwoording van onderzoeksvraag 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?

De doeltreffendheid of effectiviteit van het natuurbeleid is vanwege een aantal redenen moeilijk te bepalen. Ten eerste verandert de biodiversiteit slechts langzaam, zodat veranderingen in een soort of natuurtype alleen over een langere periode te meten zijn. Daarvoor is een periode van vier jaar, zoals in deze studie, te kort. Ten tweede zijn biodiversiteitsdoelen meestal niet in kwantitatieve termen uitgedrukt, maar meer in termen van 'geen verslechtering' of 'toename'. Ten derde zijn er externe factoren, zoals predatoren, verstoring van de natuur door de mens en schade aan de natuur door onstuimige weersomstandigheden, die het effect van het natuurbeleid kunnen beïnvloeden. Ten slotte ligt het accent in de dataverzameling rond het natuurbeheerbeleid bij het monitoren van het beheer en is er een systeem opgezet om het beheer te monitoren. Daarbij wordt een groot aantal toestandsindicatoren verzameld, maar geen resultaatsindicatoren.

Geen data over resultaten beheer, wel monitoringsdata

Het ontbreken van data over de resultaten van het beheer maakt het voor de evaluator lastig om de effectiviteit van het natuurbeleid te bepalen. Desondanks wordt in deze studie een aanzet gedaan om op basis van de wel beschikbare data, beleidsdocumenten en kwalitatieve informatie uit de interviews de effectiviteit van het natuurbeheer in Zeeland te beoordelen. Omdat natuurbeheerders die gebruik maken van de SNL verplicht zijn om eens in de zes jaar het beheer te monitoren, zijn er wel monitoringsdata. Deze worden door de beheerders opgeslagen in de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF). De Provincies hadden zich in IPO-verband voorgenomen om een landelijk beoordelingssysteem op te zetten waarmee de monitoringsdata gemakkelijk zouden kunnen worden vertaald naar een rapportage om de effecten van het natuurbeheer te kunnen beoordelen. Dit landelijk systeem is echter niet van de grond gekomen. Sommige Provincies proberen nu zelf op ad hoc-basis data uit de NDFF te beoordelen, maar dit blijkt een moeizame aangelegenheid. De Provincie Zeeland heeft, bij gebrek aan een eigen monitoringsafdeling, nauwelijks menskracht om zelf de beoordeling te organiseren. Dit betekent dat er geen beoordelingsrapportages van de effecten van het natuurbeheer in Zeeland beschikbaar zijn, die in deze studie kunnen worden gebruikt.

Doeltreffendheid van het natuurbeheerbeleid in Zeeland op dit moment niet te bepalen

Het gebrek aan data over de effecten van het natuurbeheer en het ontbreken van rapportages over de effectiviteit van het natuurbeheer leidt ertoe dat er in deze studie geen uitspraken over de doeltreffendheid van het natuurbeheer in Zeeland kunnen worden gedaan. Gelet op alle inspanningen die er op het gebied van monitoring van het natuurbeheer moeten worden gedaan en de nauwe samenhang tussen monitoring en evaluatie, wordt hieronder besproken hoe de monitoring van het natuurbeheer in Zeeland verloopt.

Regierol Provincie bij monitoring

De Provincie heeft conform de eisen in 2016 een Provinciaal Monitoringsplan opgesteld (Provincie Zeeland, 2016c). Daarin is een planning gemaakt welke natuurgebieden in welk jaar moeten worden gemonitord, zodat alle natuurgebieden in het Natuurnetwerk Zeeland eens in de zes jaar worden gemonitord. Uit de interviews blijkt dat de natuurbeheerders inderdaad eens in de zes jaar monitoren, conform de voorwaarde voor het verkrijgen van SNL-subsidie. De jaarlijkse kwaliteitsbeoordeling van een deel van de natuurgebieden met een 'stoplichtenmodel', met een score 'goed', 'matig' of 'slecht', die het Provinciaal Monitoringsplan beloofde, is niet gerealiseerd. Dat komt omdat het landelijk

REKENKAMER ZEELAND

beoordelingsschema van de monitoringsdata in de NDDF niet van de grond is gekomen. Hierdoor voldoen Gedeputeerde Staten niet aan hun verplichting om Provinciale Staten jaarlijks te informeren over de voortgang van het natuurbeleid zoals voorzien in het Provinciaal Monitoringsplan. Het niet nakomen van deze verplichting is echter geen tekortkoming van Gedeputeerde Staten; het wordt veroorzaakt door het ontbreken van een landelijk beoordelingsschema.

Zeeuwse Werkgroep Natuurbeheer

Verder staat in het Provinciaal Monitoringsplan dat de kwaliteitsbeoordeling ook in de provinciale werkgroep natuurbeheer zal worden besproken. Het gaat daarbij om de Zeeuwse Werkgroep Natuurbeheer. Daarin zijn de Provincie en natuurbeheerders vertegenwoordigd. Deze werkgroep is er voor het totale beeld van Natuurnetwerk Zeeland en niet voor het gebiedsbeeld. De discussie in de werkgroep vindt daarom op provinciaal niveau plaats, bijvoorbeeld over de vraag of een bepaald beheertype moet worden opengesteld, wijzigingen in het Natuurbeheerplan moeten worden aangebracht of bijstellingen in het beheer, zoals dat voor de bloemdijken, moeten worden gedaan. Over de individuele gebieden wordt in bilaterale overleggen gesproken met de beheerders. Volgens de geïnterviewde natuurbeheerders is de werkgroep een goed draaiende club van vakgenoten, waar de deelnemers op zinvolle wijze een bijdrage leveren aan de coördinatie van de monitoring van het provinciale natuurbeheer en onderling veel van elkaar leren. De verplichting van het instellen van een provinciale werkgroep natuurbeheer uit het Provinciaal Monitoringsplan lijkt dus naar behoren te worden uitgevoerd.

De Provincie Zeeland voert de monitoring niet zelf uit

Volgens de SNL kunnen Provincies kiezen om de monitoring van het natuurbeheer zelf te doen of dat over te laten aan de natuurbeheerders. Zeeland biedt - conform de landelijke lijn - beheerders de mogelijkheid om zelf de monitoring te doen. Sommige Provincies, die zelf een monitoringafdeling hebben of in het verleden slechte ervaringen hebben opgedaan met monitoring door de beheerders, hebben ervoor gekozen om zelf de monitoring te doen. De Provincie Zeeland heeft door gebrek aan capaciteit geen eigen monitoringafdeling en heeft daarom ook niet de ambitie om de monitoring zelf uit te voeren. Bovendien heeft de Provincie op basis van bilaterale overleggen met de natuurbeheerders en uit de bijeenkomsten van de Zeeuwse Werkgroep Natuurbeheer het beeld dat de beheerders de monitoring in de regel goed aanpakken. De Provincie Zeeland laat daarom beheerders de keuze om zelf de monitoring uit te voeren. In de praktijk blijkt dat alle SNL-natuurbeheerders daarvoor hebben gekozen. Wel houdt de Provincie een vinger aan de pols, zoals afgesproken met Provinciale Staten bij de totstandkoming van de Natuurvisie: de provinciale ecoloog is betrokken bij de monitoring door de individuele beheerders. Ook bestaan er in Zeeland verschillende natuurclubs (bijvoorbeeld De Steltkluit en 't Duumpje) die bij de Provincie aan de bel trekken als er sprake is van slecht beheer. Soms doen individuele burgers dat ook.

Overige monitoring en onderzoek door de Provincie

Buiten de SNL om onderneemt de Provincie ook verschillende stappen. De Provincie inventariseert jaarlijks cijfers over disteloverlast, die worden gerapporteerd aan de Provinciale Commissie voor de Groene Ruimte. Verder heeft de Provincie in de Staat van Zeeland vragen opgenomen in hoeverre inwoners overlast hebben van natuur en de natuur waarderen. Daarnaast heeft de Provincie specifiek onderzoek gedaan naar de wensen van het publiek ten aanzien van voorzieningen in natuurgebieden en de waardering van alle natuurgebieden.

Regierol op het gebied van monitoring

Door gebrek aan menskracht is de Provincie onvoldoende toegerust om de regierol op het gebied van monitoring op zich te nemen. De Provincie kan wel ad hoc wat voorwerk doen, maar ze is niet in staat om gedegen monitoringsrapportages te maken. Gelet op de discussies in Provinciale Staten, die meer

REKENKAMER ZEELAND

over zaken als openstelling van de natuurgebieden en de relatie van natuur met andere economische sectoren gaat en minder over de kwaliteit van natuur per gebied, lijkt dit voor Provinciale Staten geen urgent probleem te zijn. Het gebrek aan menskracht leidt er ook toe dat de Provincie minder goed in staat is om te beoordelen of bij subsidievaststelling voldaan is aan de eisen en de natuurdoelstellingen. Over het algemeen doen reorganisaties, zoals de NAR57+-regeling bij de Provincie Zeeland in 2012 en de huidige flexibilisering van het provinciaal apparaat, de opbouw van kennis en ervaring met beleidsdossiers geen goed. Bij de nieuwe ‘opdrachtencultuur’ zullen medewerkers veel vaker en veel sneller van functie gaan rouleren. In zulke situaties ontstaat het gevaar dat kennis en expertise op het gebied van natuurbeleid onvoldoende is geborgd.

Monitoring door natuurbeheerders

In sommige gevallen verrichten de beheerders de monitoring zelf; in andere gevallen besteden ze dat uit aan bedrijven. Uit de interviews blijkt dat de beheerders goed uit de voeten kunnen met de systematiek van de monitoring van de SNL. Het blijkt ook dat zij de data die zij invoeren in de NDFP vaak zelf gebruiken voor interne evaluaties van het beheer in hun gebieden. Die evaluaties kunnen ertoe leiden dat bepaalde vormen van beheer worden bijgesteld. Beheerders komen in aanmerking voor subsidie als ze de monitoring zelf uitvoeren. Deze monitoringssubsidie wordt jaarlijks uitbetaald, ook al hoeft maar eens in de zes jaar te worden gemonitord. Voor grote natuurbeherende organisaties is dit geen probleem: die stoppen de monitoringssubsidie in een specifieke pot monitoring en gebruiken hem voor de gebieden die op dat moment worden gemonitord. Voor kleinere organisaties, die de monitoringssubsidie niet kunnen uitsmeren over veel gebieden, blijkt dit wel lastig, omdat ze pas na zes jaar voldoende geld hebben om de monitoring te financieren. Aan dit probleem valt te ontkomen als beheerders zelf mogen kiezen of ze de monitoringssubsidie jaarlijks of eens in de zes jaar willen ontvangen.

5.3 DOELMATIGHEID VAN HET NATUURBEHEERBELEID

Deze paragraaf is gericht op de beantwoording van onderzoeksvraag 11:

Vindt het beleid voor het beheer en de bescherming van de natuur in de natuurgebieden in Zeeland doelmatig plaats?

Bij doelmatigheid van het beleid gaat het er om of het beleid tegen de laagst mogelijke kosten wordt uitgevoerd. Bij de SNL wordt gewerkt met een vaste normvergoeding voor het beheer. De Provincie Zeeland heeft dus geen knoppen om aan de normvergoeding te draaien. Zo kan de Provincie bijvoorbeeld geen inschrijving organiseren waarbij ze beheerders vraagt een prijsopgaaf voor het beheer te doen en dan vervolgens de beheerder kiest die bereid is om het beheer tegen de laagste prijs te verrichten. Om een uitspraak over de doelmatigheid van het natuurbeheerbeleid te doen, worden hier daarom twee andere perspectieven gebruikt: het collectieve perspectief van de Provincie en het individuele perspectief van de beheerder.

Doelmatigheid vanuit het perspectief van de Provincie

Stel dat de Provincie een individuele kostensubsidie zou verstrekken aan beheerders op basis van een inschrijvingssysteem, dan brengt dit veel uitvoerings- en controlekosten met zich mee. Doordat de SNL met een vaste normvergoeding werkt, is dit geen optie voor de Provincie Zeeland. Bij een stelsel van normkostenvergoedingen, waarbij elke beheerder eenzelfde vergoeding krijgt, kunnen die extra achterwege blijven. Daarom is de SNL met een normkostenvergoeding doelmatiger voor de Provincie dan individuele kostensubsidies.

Doelmatigheid vanuit het perspectief van de beheerder

De normbedragen van de SNL voor het natuurbeheer worden vastgesteld in overleg met de natuurbeheerders. De normkostenvergoeding van de SNL voor het natuurbeheer bedraagt echter maar 75% van de normbedragen. Doordat beheerders 25% eigen middelen moeten inbrengen, hebben zij een prikkel om het beheer zo goedkoop mogelijk te doen en waar mogelijk innovaties door te voeren. Vanuit het perspectief van de individuele beheerder zijn normkostenvergoedingen dus ook doelmatig.

Normvergoeding SNL biedt Provincie geen ruimte om doelmatigheid natuurbeheer te verhogen

De SNL werkt met een vaste normvergoeding voor natuurbeheer, waarvan de Provincie Zeeland niet mag afwijken. In de praktijk lijdt de doelmatigheid van het natuurbeheer hier niet onder, omdat vanuit het perspectief van de Provincie een normkostenvergoeding doelmatiger is dan individuele kostensubsidies. Ook vanuit het perspectief van de individuele beheerder zijn normkostenvergoedingen doelmatig.

5.4 PERCEPTIE VAN NATUURBEHEERDERS OP HET BELEID

Deze paragraaf gaat in op de beantwoording van onderzoeksvraag 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?

Uit de interviews komt naar voren dat zowel de natuurbeheerders als de agrarische natuurbeheerders goed te spreken zijn over de medewerkers van de Provincie: de medewerkers zijn capabel en staan open voor suggesties. Ook waarderen de respondenten de korte communicatielijnen. De respondenten zeggen de SNL een werkbaar model te vinden en kunnen over het algemeen uit de voeten met de normkostenvergoedingen. Wel zetten de respondenten kanttekeningen bij een aantal voorwaarden van de SNL. Die gaan met name over de eis dat natuurgebieden toegankelijk voor het publiek moet zijn. Daarvoor moeten de beheerders kosten maken in de vorm van een bezoekersinfrastructuur. Omdat die infrastructuur door bezoekers niet altijd intact wordt gelaten, brengt dat op zijn beurt ook weer kosten met zich mee. Voor particuliere natuurbeheerders kan de toegankelijkheidseis zelfs reden zijn om helemaal geen SNL-subsidie aan te vragen, omdat ze bang zijn dat hun privacy door de bezoekers wordt aangetast. De keerzijde daarvan is dat de Provincie dan ook de invloed op het beheer in die gebieden verliest. Andere bedenkingen die de respondenten bij de SNL-voorwaarden hebben gaan over de ingewikkeldheid van het aanvraagformulier voor de SNL-subsidie en over de lange doorlooptijd voordat een subsidieaanvraag wordt toegekend.

In deze studie is vooral gekeken naar SNL-natuurbeheerders. Hun terreinen grenzen vaak aan die van agrariërs, waarvan sommigen aan agrarisch natuurbeheer doen. De belangen van het beheer in de natuurgebieden en die van de reguliere landbouwproductie staan soms haaks op elkaar, zoals de gewenste hoogte van het grondwaterpeil, disteloverlast vanuit de natuurgebieden of milieuoverlast vanuit de landbouwgebieden. De Provincie is gestart met een provinciaal overleg van natuurbeheerders en agrarische natuurbeheerders om wederzijds begrip te kweken.

5.5 VERKENNING OPTIES MET EEN GROTERE DOELTREFFEND- EN DOELMATIGHEID

Deze paragraaf is gewijd aan de beantwoording van onderzoeksvraag 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?

Doordat de SNL een uniform landelijk stelsel is, heeft de Provincie Zeeland geen ruimte om een ander natuurbeheerbeleid te voeren en daarmee de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid te vergroten. Vanuit de beleidskant zijn er dus geen knoppen om aan te draaien.

Natuurbeheer door één organisatie?

Wel kan de vraag worden gesteld of het beheer doeltreffender en doelmatiger kan worden uitgevoerd als dat door minder of zelfs door één beheerder zou worden uitgevoerd, zoals tegenwoordig bij het agrarisch natuurbeheer het geval is. Het agrarisch natuurbeheer wordt sinds 2016 gecoördineerd door de Stichting Poldernatuur. Daardoor heeft de Provincie Zeeland maar te maken met één aanvrager in plaats van met een groot aantal individuele boeren. Dat is vanuit de Provincie gezien een doelmatiger situatie. Het agrarisch natuurbeheer is onderdeel van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, waarvoor andere regels gelden dan voor SNL. Zo heeft Nederland ervoor gekozen dat boeren alleen subsidies voor agrarisch natuurbeheer kunnen ontvangen als ze zich aansluiten bij een collectief. Bij de SNL bestaat de regel dat alle natuurbeheerders die meer dan 75 ha beheren, subsidie kunnen aanvragen. De Provincie Zeeland heeft geen eigen ruimte om daar van af te wijken.

De situatie zou anders worden als de natuurbeherende organisaties zouden besluiten om te gaan fuseren. In dat geval kan de doelmatigheid vanuit het perspectief van de Provincie omhoog gaan, omdat ze dan nog maar met één beheerder heeft te maken. Of zo'n fusie vanuit het perspectief van de natuurbeherende organisaties tot een grotere doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeheer zou leiden, kan worden betwijfeld. Omdat de huidige organisaties allemaal hun eigen werkwijze hebben, zou het onderling afstemmen daarvan in een gefuseerde organisatie ontzettend veel tijd kosten. Bovendien kunnen de eigen financiële lijnen (donaties, legaten postcodeloterij etc.) met de achterban van elke organisatie dan verloren gaan. De geïnterviewde natuurbeheerders geven aan dat ze vrezen dat er door een dergelijke fusie van natuurbeherende organisaties een groot en log apparaat gaat ontstaan, dat niet in staat is om de huidige doeltreffendheid en doelmatigheid van het beheer te evenaren. Ook wijzen de respondenten erop dat de beheerders elkaar scherp houden in een situatie van meerdere beheerders.

Versnippering beheer

De terreinen van de natuurbeherende organisaties liggen verspreid over de provincie. Dat is historisch zo gegroeid. Daardoor komt het voor dat twee natuurbeherende organisaties elk hetzelfde type beheer uitvoeren op naast elkaar gelegen percelen. De vraag rijst dan of het beheer niet doeltreffender en doelmatiger kan worden als één van beide natuurbeheerders het beheer op beide percelen zou uitvoeren. Zelfs al zou dit het geval zijn, dan is dit echter niet mogelijk: volgens de regels van de SNL kunnen natuurbeherende organisaties alleen beheersubsidie aanvragen voor gronden die hun eigendom zijn. Het ontbreekt de Provincie daarbij aan zowel wettelijke als financiële middelen om een verandering in deze, soms historische gegroeide eigendomsposities aan te brengen. Bovendien zou een dergelijk optreden van de Provincie in strijd zijn met het uitgangspunt van beleid, dat grondtransacties op basis van vrijwilligheid dienen te geschieden.

Tot slot hebben ook beheerders zelf baat bij zoveel mogelijk eenheid van beheer of korte randlengtes van natuur. Het komt dan ook regelmatig voor dat er – al dan niet met inzet van het kavelruilbureau – ruilingen plaatsvinden.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé van de belangrijkste onderzoeksbevindingen bij onderzoeksthema 4.

Doeltreffendheid van het natuurbeheerbeleid in Zeeland op dit moment niet te bepalen

Het gebrek aan data over de effecten van het natuurbeheer en het ontbreken van rapportages over de effectiviteit van het natuurbeheer leidt ertoe dat er in deze studie geen uitspraken over de doeltreffendheid van het natuurbeheer in Zeeland kunnen worden gedaan. Gelet op alle inspanningen die er op het gebied van monitoring van het natuurbeheer moeten worden gedaan en de nauwe samenhang tussen monitoring en evaluatie, wordt hieronder besproken hoe de monitoring van het natuurbeheer in Zeeland verloopt om zo inzicht te krijgen hoe de inspanningen op het gebied van monitoring verlopen.

Regierol Provincie bij monitoring

De Provincie heeft conform de eisen in 2016 een provinciaal monitoringsplan opgesteld. Daarin is een planning gemaakt welke natuurgebieden in welk jaar moeten worden gemonitord, zodat alle natuurgebieden in het Natuurnetwerk Zeeland eens in de zes jaar aan de beurt komen. Volgens de SNL kunnen Provincies kiezen om de monitoring van het natuurbeheer zelf te doen of dat over te laten aan de natuurbeheerders. Zeeland biedt beheerders de mogelijkheid om zelf de monitoring te doen. Alle natuurbeheerders hebben ervoor gekozen om de monitoring zelf te doen. Door gebrek aan menskracht is de Provincie onvoldoende toegerust om de regierol op het gebied van monitoring op zich te nemen. De Provincie kan wel ad hoc wat voorwerk doen, maar ze is niet in staat om gedegen monitoringsrapportages te maken. Reorganisaties bij de Provincie Zeeland, zoals de NAR57+-regeling in 2012 en de huidige flexibilisering van het provinciaal apparaat, doen de opbouw van kennis en ervaring van het natuurbeleid geen goed.

Doelmatigheid van het natuurbeheerbeleid in Zeeland vanuit twee perspectieven

De doelmatigheid van het beleid is in deze studie beoordeeld vanuit twee perspectieven: het collectieve perspectief van de Provincie en het individuele perspectief van de beheerder. Als de Provincie een individuele kostensubsidie zou verstrekken aan beheerders op basis van een inschrijvingssysteem, brengt dit veel uitvoerings- en controlekosten met zich mee. Voor de Provincie zijn normkostenvergoedingen, waarbij elke beheerder eenzelfde vergoeding krijgt, daarom doelmatiger dan individuele kostensubsidies. De normkostenvergoeding van de SNL voor het natuurbeheer bedraagt echter maar 75% van de normbedragen. Doordat beheerders 25% eigen middelen moeten inbrengen, hebben zij een prikkel om het beheer zo goedkoop mogelijk te doen en waar mogelijk innovaties door te voeren. Vanuit het perspectief van de individuele beheerder zijn normkostenvergoedingen dus ook doelmatig.

Perceptie van natuurbeheerders op het beleid

Uit interviews komt naar voren dat de beheerders goed te spreken zijn over de rol van de Provincie. Ook geven de geïnterviewden aan de SNL een werkbaar model te vinden en kunnen over het algemeen uit de voeten met de normkostenvergoedingen. Wel zetten de respondenten kanttekeningen bij een aantal voorwaarden van de SNL. Het gaat dan met name over de eis dat natuurgebieden toegankelijk voor het publiek moet zijn. Daarvoor moeten de beheerders kosten maken in de vorm van een bezoekersinfrastructuur.

Verkenning opties met een grotere doeltreffend- en doelmatigheid

Doordat de SNL een uniform landelijk stelsel is, heeft de Provincie Zeeland geen ruimte om een ander natuurbeheerbeleid te voeren en daarmee de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid te vergroten.

REKENKAMER ZEELAND

Wel kan de vraag worden gesteld of het beheer doeltreffender en doelmatiger kan worden uitgevoerd als dat door minder of zelfs door één beheerder zou worden uitgevoerd. Dat zou betekenen dat er een aantal natuurbeherende organisaties zouden gaan moeten fuseren. Omdat de huidige organisaties allemaal hun eigen werkwijze hebben, kost het onderling afstemmen ontzettend veel tijd. Het is de vraag of zo'n fusie tot een grotere doeltreffendheid en doelmatigheid leidt dan de huidige situatie, waarin de natuurbeheerders elkaar scherp houden.

BIJ12 (2016)

Subsidiestelsel Natuur en Landschap; Utrecht

BIJ12 (2018a)

De Index Natuur en Landschap; Via website: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/index-natuur-en-landschap/de-index-natuur-en-landschap/>

BIJ12 (2018b)

Catalogus Groenblauwe Diensten; Via website: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/catalogus-groenblauwe-diensten/>

Beek, J.G. van, R.F. van Rosmalen, B.F. van Tooren en P.C. van der Molen (red.) (2014)

Werkwijze Monitoring en Beoordeling Natuurnetwerk en Natura2000/PAS; Wageningen/Den Haag

Frins, R. (2018)

De bescherming van NNN onder de Omgevingswet: In: Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht, nr.1, p.5

Griffier van Provinciale Staten van Zeeland (2016).

Statenvoorstel Herziening Omgevingsplan Zeeland en Verordening Ruimte; Middelburg, Vergadering PS 11 maart 2016, BLD-038

IPO (2014)

Notitie Beheer en Eigendom Natuur; Via website:

http://www.ipo.nl/files/9413/9584/7899/Notitie_Beheer_en_eigendom_van_natuur.pdf

Kistenkas, F.H., H.C. Borgers en M.E.A. Kistenkas (2017)

Recht voor de groene ruimte; Wageningen, 3^e druk

Ministerie van EZ (2016)

Soortenbescherming bij ruimtelijke ingrepen; Den Haag

Provinciale Staten Zeeland (2017)

Startnota Beleidskader natuurwetgeving; Middelburg, Vergadering PS 15 december 2017, Nr. DIO-170

REKENKAMER ZEELAND

Provincie Noord-Brabant (2014)

Beheerplan Natura 2000 Markiezaat, 20 mei 2014; Via website:
https://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/natuur-en-landschap/natuur/natura_2000/beheerplan-markiezaat.aspx

Provincie Zeeland (2009)

Natuurbeheerplan Zeeland 2009; Vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 29 september 2009; Middelburg

Provincie Zeeland (2013)

Natuurbeheerplan Zeeland Planwijziging 2013; Vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 24 september 2013; Middelburg

Provincie Zeeland (2014)

Natuurbeheerplan Zeeland Ontwerp Planwijziging 2014; Vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 20 mei 2014; Middelburg

Provincie Zeeland (2016a)

Natuurbeheerplan Zeeland 2016; Beleidsnota; Middelburg

Provincie Zeeland (2016b)

Subsidieverordening natuur- en landschapsbeheer (SVNL) Zeeland 2016; Via website:
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Zeeland/CVDR364848/CVDR364848_10.html

Provincie Zeeland (2016c).

Monitoring natuur in Zeeland 2016-2021; Provinciaal Monitoring- en beoordelingsPlan (PMP) op hoofdlijnen voor de Zeeuwse natuur; Middelburg

Provincie Zeeland (2017)

Natuurvisie Zeeland 2017-2022; Beleidsnota; Middelburg

Provincie Zeeland (2018a)

Provincie Zeeland - Definitieve vaststelling Natura 2000-beheerplannen Zwin en Kievittepolder én De Drie Kreken; Provinciaal Blad nr. 2291, 28 maart 2018; Via website:
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2018-2291.html>

REKENKAMER ZEELAND

Provincie Zeeland (2018b)

Provincie Zeeland - Zienswijze indienen op Yerseke en Kapelse Moer – Natura 2000 ontwerpbeheerplan; Provinciaal Blad nr. 2292, 28 maart 2018; Via website: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2018-2292.html>

Rijkswaterstaat (2018)

Natura 2000-gebieden Rijkswaterstaat; Via website: <http://www.rwsnatura2000.nl/Gebieden/default.aspx>

TABEL I.I BEREKENING UITGAVEN NATUURBEHEER RVO-PAKKETTEN 2018 PER BEHEERPAKKET

SNL Beheerpakket	Omvang (ha)	Bedrag beheer	Uitgaven beheer
N04.02 Zoete plas	5,3	€ 43,13	€ 227
N05.01 Moeras	0,7	€ 705,71	€ 459
N08.02 Open duin	32,7	€ 237,11	€ 7,756
N08.03 Vochtige duinvallei	6,0	€ 981,86	€ 5,921
N10.02 Vochtig schraalland	22,3	€ 969,46	€ 21,629
N12.02 Kruiden- en faunarijk grasland	22,7	€ 171,11	€ 3,876
N12.04 Zilt- en overstromingsgrasland	1,7	€ 429,44	€ 709
N14.03 Haagbeuken- en essenbos	26,3	€ 51,28	€ 1,346
N15.01 Duinbos	18,4	€ 58,10	€ 1,068
N15.02 Dennen-, eiken- en beukenbos	8,1	€ 90,58	€ 733
N16.01 Droog bos met productie	15,0	€ -	€ -
N17.01 Vochtig hakhout en middenbos	10,3	€ -	€ -
Totaal	169,3		€ 43.722

Bron: Berekening op basis van gegevens RVO (hectares) en Provincie Zeeland (beheersvergoedingen).

REKENKAMER ZEELAND

TABEL I.II BEREKENING UITGAVEN MONITORING RVO-PAKKETTEN 2018 PER BEHEERPAKKET

SNL Beheerpakket	Omvang (ha)	Bedr. monitoring	Uitg. monitoring
N04.02 Zoete plas	5,3	€ -	€ -
N05.01 Moeras	0,7	€ 23,65	€ 15
N08.02 Open duin	32,7	€ 20,95	€ 685
N08.03 Vochtige duinvallei	6,0	€ 26,80	€ 162
N10.02 Vochtig schraalland	22,3	€ 22,09	€ 493
N12.02 Kruiden- en faunarijk grasland	22,7	€ 5,08	€ 115
N12.04 Zilt- en overstromingsgrasland	1,7	€ 18,68	€ 31
N14.03 Haagbeuken- en essenbos	26,3	€ 17,44	€ 458
N15.01 Duinbos	18,4	€ 7,55	€ 139
N15.02 Dennen-, eiken- en beukenbos	8,1	€ 7,55	€ 61
N16.01 Droog bos met productie	15,0	€ -	€ -
N17.01 Vochtig hakhout en middenbos	10,3	€ -	€ -
Totaal	169,3		€ 2.159

Bron: Berekening op basis van gegevens RVO (hectares) en Provincie Zeeland (beheersvergoedingen).

REKENKAMER ZEELAND

TABEL I.III BEREKENING UITGAVEN NATUURBEHEER PROVINCIALE PAKKETTEN 2018 PER BEHEERPAKKET

SNL Beheerpakket	Omvang (ha)	Bedrag beheer	Uitgaven beheer
N01.02 Duin- en kwelderlandschap	91,9	€ 57,34	€ 5.268
N01.03 Rivier- en moeraslandschap	180,2	€ 96,72	€ 17.424
N04.02 Zoete plas	808,2	€ 43,13	€ 34.856
N04.03 Brak water	633,6	€ 53,51	€ 33.906
N05.01 Moeras	371,2	€ 705,71	€ 261.935
N06.01 Veenmosrietland en moerasheide	7,2	€ 1.614,62	€ 11.688
N06.05 Zwakgebufferd ven	1,2	€ 55,60	€ 66
N08.02 Open duin	985,7	€ 237,11	€ 233.718
N08.03 Vochtige duinvallei	313,3	€ 981,86	€ 307.638
N08.04 Duinheide	9,8	€ 179,66	€ 1.755
N09.01 Schor of kwelder	3452,4	€ 110,83	€ 382.626
N10.02 Vochtig hooiland	762,1	€ 969,46	€ 738.834
N11.01 Droog schraalland	336,5	€ 573,00	€ 192.809
N12.01 Bloemdijk	296,2	€ 1.766,85	€ 523.301
N12.02 Kruiden- en faunarijk grasland	3102,4	€ 171,11	€ 530.858
N12.04 Zilt- en overstromingsgrasland	2229,0	€ 429,44	€ 957.237
N12.05 Kruiden- en faunarijke akker	37,6	€ 713,69	€ 26.870
N12.06 Ruigteveld	426,1	€ 85,28	€ 36.336
N13.01 Vochtig weidevogelgrasland	552,5	€ 536,92	€ 296.659
N14.01 Rivier- en beekbegeleidend bos	49,7	€ 33,58	€ 1.669
N14.03 Haagbeuken- en essenbos	751,8	€ 51,28	€ 38.553
N15.01 Duinbos	181,5	€ 58,10	€ 10.544
N15.02 Dennen-, eiken en beukenbos	246,6	€ 90,58	€ 22.341

REKENKAMER ZEELAND

N16.03 Droog bos met productie	306,8	€ 24,33	€ 7.464
N16.04 Vochtig bos met productie	1155,7	€ 43,77	€ 50.585
N17.03 Park- en stinzenbos	110,5	€ 248,72	€ 27.476
N17.04 Eendenkooi	19,1	€ 2.169,72	€ 41.494
N17.06 Vochtig en hellinghakhout	23,7	€ 565,43	€ 13.408
Totaal	17442,5		€ 4.807.318

Bron: Berekening op basis van gegevens Provincie Zeeland (hectares en beheersvergoedingen).

REKENKAMER ZEELAND

TABEL I.IV BEREKENING UITGAVEN MONITORING PROVINCIALE PAKKETTEN 2018 PER BEHEERPAKKET

SNL Beheerpakket	Omvang (ha)	Bedr. monitoring	Uitg. monitoring
N01.02 Duin- en kwelderlandschap	91,9	€ 16,71	€ 1.535
N01.03 Rivier- en moeraslandschap	180,2	€ 10,13	€ 1.825
N04.02 Zoete plas	808,2	€ -	€ -
N04.03 Brak water	633,6	€ -	€ -
N05.01 Moeras	371,2	€ 23,65	€ 8.778
N06.01 Veenmosrietland en moerasheide	7,2	€ 26,33	€ 191
N06.05 Zwakgebufferd ven	1,2	€ 97,88	€ 116
N08.02 Open duin	985,7	€ 20,95	€ 20.650
N08.03 Vochtige duinvallei	313,3	€ 26,80	€ 8.397
N08.04 Duinheide	9,8	€ 14,47	€ 141
N09.01 Schor of kwelder	3452,4	€ 18,68	€ 64.490
N10.02 Vochtig hooiland	762,1	€ 22,09	€ 16.835
N11.01 Droog schraalland	336,5	€ 18,09	€ 6.087
N12.01 Bloemdijk	296,2	€ 16,12	€ 4.774
N12.02 Kruiden- en faunarijk grasland	3102,4	€ 5,08	€ 15.760
N12.04 Zilt- en overstromingsgrasland	2229,0	€ 18,68	€ 41.638
N12.05 Kruiden- en faunarijke akker	37,6	€ 9,08	€ 342
N12.06 Ruigteveld	426,1	€ 5,13	€ 2.186
N13.01 Vochtig weidevogelgrasland	552,5	€ 8,19	€ 4.525
N14.01 Rivier- en beekbegeleidend bos	49,7	€ 19,32	€ 960
N14.03 Haagbeuken- en essenbos	751,8	€ 17,44	€ 13.112
N15.01 Duinbos	181,5	€ 7,55	€ 1.370
N15.02 Dennen-, eiken en beukenbos	246,6	€ 7,55	€ 1.862

REKENKAMER ZEELAND

N16.03 Droog bos met productie	306,8	€ 5,06	€ 1.552
N16.04 Vochtig bos met productie	1155,7	€ 5,06	€ 5.848
N17.03 Park- en stinzenbos	110,5	€ 3,07	€ 339
N17.04 Eendenkooi	19,1	€ -	€ -
N17.06 Vochtig en hellinghakhout	23,7	€ 14,27	€ 338
Totaal	17442,5		€ 223.654

Bron: Berekening op basis van gegevens Provincie Zeeland (hectares en beheersvergoedingen).

REKENKAMER ZEELAND

TABEL I.V BEREKENING UITGAVEN NATUURBEHEER ALLE PAKKETTEN 2018 PER BEHEERPAKKET

SNL Beheerpakket	Omvang (ha)	Bedrag beheer	Uitgaven beheer
N01.02 Duin- en kwelderlandschap	91,9	€ 57,34	€ 5.268
N01.03 Rivier- en moeraslandschap	180,2	€ 96,72	€ 17.424
N04.02 Zoete plas	813,4	€ 43,13	€ 35.083
N04.03 Brak water	633,6	€ 53,51	€ 33.906
N05.01 Moeras	371,8	€ 705,71	€ 262.394
N06.01 Veenmosrietland en moerasheide	7,2	€ 1.614,62	€ 11.688
N06.05 Zwakgebufferd ven	1,2	€ 55,60	€ 66
N08.02 Open duin	1.018,4	€ 237,11	€ 241.474
N08.03 Vochtige duinvallei	319,4	€ 981,86	€ 313.559
N08.04 Duinheide	9,8	€ 179,66	€ 1.755
N09.01 Schor of kwelder	3.452,4	€ 110,83	€ 382.626
N10.02 Vochtig hooiland	784,4	€ 969,46	€ 760.462
N11.01 Droog schraalland	336,5	€ 573,00	€ 192.809
N12.01 Bloemdijk	296,2	€ 1.766,85	€ 523.301
N12.02 Kruiden- en faunarijk grasland	3.125,1	€ 171,11	€ 534.734
N12.04 Zilt- en overstromingsgrasland	2.230,7	€ 429,44	€ 957.946
N12.05 Kruiden- en faunarijke akker	37,6	€ 713,69	€ 26.870
N12.06 Ruigteveld	426,1	€ 85,28	€ 36.336
N13.01 Vochtig weidevogelgrasland	552,5	€ 536,92	€ 296.659
N14.01 Rivier- en beekbegeleidend bos	49,7	€ 33,58	€ 1.669
N14.03 Haagbeuken- en essenbos	778,1	€ 51,28	€ 39.899
N15.01 Duinbos	199,9	€ 58,10	€ 11.611
N15.02 Dennen-, eiken en beukenbos	254,7	€ 90,58	€ 23.074

REKENKAMER ZEELAND

N16.03 Droog bos met productie	306,8	€ 24,33	€ 7.464
N16.04 Vochtig bos met productie	1.155,7	€ 43,77	€ 50.585
N17.03 Park- en stinzenbos	110,5	€ 248,72	€ 27.476
N17.04 Eendenkooi	19,1	€ 2.169,72	€ 41.494
N17.06 Vochtig en hellinghakhout	23,7	€ 565,43	€ 13.408
Totaal	17.586,5		€ 4.851.040

Bron: Berekening op basis van gegevens Provincie Zeeland (hectares en beheersvergoedingen).

REKENKAMER ZEELAND

TABEL I.VI BEREKENING UITGAVEN MONITORING ALLE PAKKETTEN 2018 PER BEHEERPAKKET

SNL Beheerpakket	Omvang (ha)	Bedr. monitoring	Uitg. monitoring
N01.02 Duin- en kwelderlandschap	91,9	€ 16,71	€ 1.535
N01.03 Rivier- en moeraslandschap	180,2	€ 10,13	€ 1.825
N04.02 Zoete plas	813,4	€ -	€ -
N04.03 Brak water	633,6	€ -	€ -
N05.01 Moeras	371,8	€ 23,65	€ 8.793
N06.01 Veenmosrietland en moerasheide	7,2	€ 26,33	€ 191
N06.05 Zwakgebufferd ven	1,2	€ 97,88	€ 116
N08.02 Open duin	1.018,4	€ 20,95	€ 21.336
N08.03 Vochtige duinvallei	319,4	€ 26,80	€ 8.559
N08.04 Duinheide	9,8	€ 14,47	€ 141
N09.01 Schor of kwelder	3.452,4	€ 18,68	€ 64.490
N10.02 Vochtig hooiland	784,4	€ 22,09	€ 17.328
N11.01 Droog schraalland	336,5	€ 18,09	€ 6.087
N12.01 Bloemdijk	296,2	€ 16,12	€ 4.774
N12.02 Kruiden- en faunarijk grasland	3.125,1	€ 5,08	€ 15.875
N12.04 Zilt- en overstromingsgrasland	2.230,7	€ 18,68	€ 41.669
N12.05 Kruiden- en faunarijke akker	37,6	€ 9,08	€ 342
N12.06 Ruigteveld	426,1	€ 5,13	€ 2.186
N13.01 Vochtig weidevogelgrasland	552,5	€ 8,19	€ 4.525
N14.01 Rivier- en beekbegeleidend bos	49,7	€ 19,32	€ 960
N14.03 Haagbeuken- en essenbos	778,1	€ 17,44	€ 13.569
N15.01 Duinbos	199,9	€ 7,55	€ 1.509
N15.02 Dennen-, eiken en beukenbos	254,7	€ 7,55	€ 1.923

REKENKAMER ZEELAND

N16.03 Droog bos met productie	306,8	€ 5,06	€ 1.552
N16.04 Vochtig bos met productie	1.155,7	€ 5,06	€ 5.848
N17.03 Park- en stinzenbos	110,5	€ 3,07	€ 339
N17.04 Eendenkooi	19,1	€ -	€ -
N17.06 Vochtig en hellinghakhout	23,7	€ 14,27	€ 338
Totaal	17.586,5		€ 225.813

Bron: Berekening op basis van gegevens Provincie Zeeland (hectares en beheersvergoedingen).

BIJLAGE II GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Maarten Clement	Regiomanager West-Brabant en Zeeland	Unie van Bosgroepen / Bosgroep Zuid Nederland
Wico Dieleman	Coördinator	Collectief Poldernatuur Zeeland
Ernst Jan van Haften	Adjunct-directeur	Stichting Het Noord-Brabants Landschap
Marie Jose van Hedel	Afdelingshoofd Financiën & Administratie	Staatsbosbeheer
Ad van Hees	Provinciehoofd Zeeland	Staatsbosbeheer
Martin Hemminga	Directeur–bestuurder	Stichting Het Zeeuwse Landschap
Piet van der Reest	Senior Beleidsmedewerker Natuur en Landschap	Provincie Zeeland
Ad Ruitenbergh	Voorzitter / particulier beheerder	Natuurcollectief Zeeland / Landgoed Prinsenhoeve
Petra Smits	Beleidspecialist Natuur en Landschap	Provincie Zeeland
Alma van Wallenburg	Commissiegriffier	Provincie Zeeland
Frans van Zijderveld	Provinciaal ambassadeur	Vereniging Natuurmonumenten