

Lerende Evaluatie van het Natuurpact

Verslag groepsreview monitoring en handhaving natuurbeheer

18 juni 2019, Provinciehuis Utrecht



Planbureau voor de Leefomgeving



Opening

Rob Folkert (PBL) geeft een korte inleiding over de Lerende Evaluatie van het Natuurpact. In opdracht van Rijk en provincies evalueert het PBL in samenwerking met de WUR de driejaarlijkse voortgang van het beleid zoals afgesproken in het Natuurpact. In het Natuurpact zetten de provincies en het Rijk in op het verbeteren van de biodiversiteit, het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de relatie tussen natuur en economie. In de eerste evaluatie van 2017 lag de nadruk op een ex-ante evaluatie en de vraag wat de potentiële bijdrage is van het provinciale natuurbeleid aan de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrictlijn (VHR). In de tweede evaluatie willen de opdrachtgevers terugblikken op de ervaringen met het beleid en daarom is de huidige evaluatie meer gericht op resultaten van en ervaringen met de beleidsstrategieën - van 2011 tot 2018 - gericht op de drie ambities.

Het (1) vergroten van het Natuurnetwerk en (2) het beheer en de kwaliteitsverbetering van bestaande natuurgebieden in het Natuurnetwerk zijn de belangrijke strategieën in het natuurbeleid en daarom belangrijke thema's in de evaluatie. Na een interviewronde bij alle provincies tussen januari en juni 2018, is, in overleg met de IPO werkgroep Natuurbeleid, voor elk van deze strategieën een aantal (deel)strategieën geselecteerd die verder worden onderzocht in casusonderzoek. Vervolgens zijn provincies geselecteerd die op hun eigen manier invulling geven aan deze strategieën door het inzetten van bepaalde instrumenten, organisatievormen en/of actoren. Dit noemen we case studies. Binnen elk casusonderzoek is een aansprekend voorbeeld (project, experiment, pilot e.d.) geselecteerd, waarin een bepaalde aanpak in de praktijk vorm krijgt.

Een van de geselecteerde (deel)strategieën is monitoring en handhaving van het natuurbeheer. Gedurende deze groepsreview staan de ervaringen van de provincies met deze strategie centraal. We delen de voorlopige uitkomsten van het casusonderzoek en reflecteren hierop. Tijdens de groepsreview wordt gewerkt met een binnen- en buitenring. In de binnenring zitten enkele betrokkenen bij de casus en in de buitenring andere deelnemers. Het doel van de middag is driedelig: (1) toetsen en aanvullen casusanalyses; (2) samen lessen trekken die breder gelden dan de casus; (3) ervaringen delen en inspiratie van elkaar opdoen.

Hieronder volgt een verslag van de presentaties en discussies onder leiding van Irene Bouwma (WUR). Ter voorbereiding op de groepsreview zijn de presentaties met voorlopige bevindingen eerder rondgestuurd aan de betrokkenen.

Introductie casusonderzoek Monitoring en Handhaving

Didi van Doren introduceert het casusonderzoek. Hiertoe begint zij met een korte presentatie van de bevindingen van de inventarisatie van provinciale beleidsstrategieën, uitgevoerd in 2018 en opgeschreven in WOT-paper (zie WOT paper 49: Analyse van provinciale beleidsstrategieën, beschikbaar op <http://edepot.wur.nl/468194>). Uit de inventarisatie blijkt toenemende aandacht voor monitoring en handhaving van beheer bij provincies maar ook leervragen. Welke beleidsstrategieën kunnen worden ingezet? Wat is een goede relatie tussen provincie en (gecertificeerde) beheerders t.a.v. handhaving? Binnen dit casusonderzoek verkennen we provinciale strategieën die kunnen worden ingezet voor monitoring en handhaving.

Tijdens deze groepsreview delen we de onderzoeksresultaten en concrete ervaringen met beleid rondom monitoring en handhaving vanuit de provincies Gelderland ('samenwerkingsproject tussen provincie en beheerders rondom graslanden'), Utrecht ('handhaven in het veld') en Noord-Holland ('de natuurdialog in het duingebied'). Binnen het casusonderzoek toetsen we vier verwachtingen die op basis van de inventarisatie zijn opgesteld:

1. De provincie kan met monitoring en handhaving de beheerders van natuurgebieden stimuleren om de beoogde natuurkwaliteit te realiseren
2. De gekozen instrumenten worden bepaald door de (relationele) context en de kwaliteit van de natuur en/of het beheer
3. Bij monitoring en handhaving ligt de nadruk op ecologische effecten van beheer, minder op verbrede ambities
4. Het achterblijven van natuurkwaliteit komt vooral door milieucondities, maar in sommige gevallen ook door verkeerd gekozen natuurdoelen, gebrek aan kennis en kostenoverwegingen, of nalatigheid bij beheerders

Na de presentaties van de cases wordt er kort een reactie gegeven op deze verwachtingen.

Casus: Project Kwaliteitsimpuls in de provincie Gelderland

De provincie Gelderland werkt samen met beheerders aan de kwaliteitsverbetering van natuur. Gelderland monitort de kwaliteit van natuur aan de hand van de landelijke SNL monitoringssystematiek. Voor de beoordeling van de kwaliteit is de provincie afgestapt van de landelijke systematiek met rapportagegebieden en het goede gesprek. In plaats daarvan wil de provincie Gelderland de kwaliteit van beheertypen in kaart brengen, daarover het gesprek met beheerders aangaan en in projecten samen werken aan de verbetering van de kwaliteit. Een van deze projecten is het project Kwaliteitsimpuls N12.02 Graslanden.

Focus op kwaliteitsimpuls

De aanleiding van het project Kwaliteitsimpuls N1202 graslanden was de vraag hoe je op basis van SNL monitoringsgegevens kan komen tot een goed informatieproduct over kwaliteit, dat de basis kan zijn voor een gesprek met beheerders, maar ook informatie biedt voor bijvoorbeeld bestuurders. De provincie heeft een onderzoek uitgezet naar de kwaliteit van verschillende typen graslanden, op basis van SNL monitoringsgegevens van flora en fauna, over verschillende typen graslanden. Met name de N1202 graslanden bleken er niet zo goed uit te komen. Hierover is de provincie in gesprek gegaan met de beheerders. Beheerders deelden het beeld dat de kwaliteit van N1202 graslanden beter kan en dit leidde tot het projectidee om met aanvullende beheermaatregelen meer soortenrijkdom van N1202 graslanden te bereiken. Maar het leidde ook tot een gesprek tussen provincie en beheerders over wat voor uitspraken je kan doen over kwaliteit. Beheerders gaven o.a. aan dat een uitspraak over kwaliteit alleen kan op basis van meer gegevens, zoals structuur. Ook ging het gesprek over de vraag: Wanneer kan je zeggen of de kwaliteit goed is of niet? Als het beheertype er ligt, voldoet het dan? De provincie Gelderland licht toe dat een gesprek over kwaliteit lastig is, omdat er geen afspraken zijn gemaakt over wat kwaliteit is. Uitspraken doen over wat is goed en niet goed kan alleen als je hebt afgesproken hebt wat goed is.

Een reactie uit de zaal is: SNL beheertypen zijn gemaakt voor beheer en niet per se geschikt om over kwaliteit te praten (bijv. bij N12.02 zitten er soorten in de typering die er bij een ander type niet in zitten, dan zou je daar niet over kunnen praten). Zou je niet liever praten over: Waar willen we naartoe en hoe kunnen we dat met elkaar bereiken?

Wat er buiten te zien is komt niet altijd overeen met de data. De provincie Gelderland geeft aan dat kwaliteitsniveaus wel verbonden zijn aan beheertypen, en dat de SNL data een startpunt boden om te praten over: Is dit de goede data, kun je hiermee iets zeggen over kwaliteit?



Kennis of geld?

Het N1202 graslanden project is een experimentele opzet, waarin wordt geëxperimenteerd met verschillende aanvullende beheermaatregelen op percelen, die 3 jaar lang worden gemonitord. Er verschijnt als resultaat ook een veldgids. Het gaat om aanvullende maatregelen, waarmee een hogere soortenrijkdom kan worden bereikt dan met het huidige afgesproken beheer van maaien, afvoeren en niet bemesten. De provincie financiert eenmalig het project. Een vraag uit de zaal is: Waarom een kennisproject? Reactie uit Gelderland: de beheerders hebben erop aangedrongen om dit project in te steken met goede monitoring. Vraag: Ligt het probleem niet meer bij budget en verpachting? Gebrek aan budget is vaak de beperkende factor. Deze maatregelen kosten extra geld. Pachters realiseren een bepaalde natuurkwaliteit met een lage opbrengst, voor deze prijs. Als ze het mooier willen maken, dan willen ze meer geld. Een andere reactie is: Als je de Gelderse aanpak van investeren in aanvullend beheer, bijv. via BIJ12, op zou schalen naar heel Nederland dan kan het landelijk worden aangepakt. Als we bereid zijn geld te investeren in extra's, kun je meer doen en krijg je meer kwaliteit.

Praten over samenwerking of handhaving?

Een punt van discussie is hoe het gesprek tussen beheerders en provincie wordt ingestoken. SNL gegevens zijn geschikt voor een gesprek tussen

vakmensen. Met bestuurders praat je over natuurdoelen. Beleidsmakers willen graag een oordeel over kwaliteit, maar een oordeel over kwaliteit is volgens verschillende mensen uit de zaal niet per se een goed uitgangspunt van gesprek in een samenwerkingsrelatie tussen provincie en beheerders. De provincie Gelderland heeft recent een nieuw college. Dat college wil meer gaan sturen op kwaliteit en ook afrekenen op kwaliteit. Een uitdaging is om te schakelen tussen het praten over natuurtypen voor het bestuurlijke niveau (goed, matig, slecht) en beheertypen (voor experts). Een reactie uit de zaal over dergelijke discussie over kwaliteit: "dat je elkaar als ecologen begrijpt, maar dat bestuurders ermee aan de haal gaan, bijvoorbeeld door te stellen dat de kwaliteit nu niet goed is en dus in te willen gaan zetten op handhaving". Wanneer je met niet-ecologen over onvoldoende kwaliteit praat kom je snel bij handhaving als oplossing terecht. Maar er zit veel meer achter. Zo is kwaliteit een meervoudig begrip is en wordt de kwaliteit van een gebied beïnvloed door veel factoren, waar beheerders wel of geen invloed op kunnen uitoefenen. Verschillende partijen zijn daarom van mening dat handhaven daarom niet zinvol is, maar samenwerking het uitgangspunt zou moeten zijn. Beheerders zijn gecertificeerd en je kunt uitgaan van hun deskundigheid. Het is van belang dat beheerders en provincie samen aan tafel zitten en een gezamenlijke taal hebben om te spreken over kwaliteit en doelen.

Utrecht: Handhaving Kwalitatieve Verplichtingen

Sinds 2017 heeft de provincie Utrecht de uitvoering van de SKNL -en daarmee ook de vestiging van en controle op- Kwalitatieve Verplichtingen (KV's) overgenomen van de RVO. De vestiging van KV's is een privaatrechtelijk spoor dat de provincie inzet om natuurdoelen te behalen. Na de overname constateerde de provincie dat het natuurbeheer op gronden met KV's niet altijd goed ging. Zo klopte de administratie van de KV's niet altijd doordat kaartjes met het natuurtype ontbraken, de formuleringen van de KV's leidden soms tot verwarring, en er werd niet altijd voldaan aan de voorwaarden van de KV's door beheerders. De controle op KV's was tot dan toe ook erg ad-hoc, er werd veel maatwerk toegepast en er was geen vaste lijn of handhavingsaanpak. Deze situatie in combinatie met de ambitie van de provincie om een kwaliteitsslag te maken leidde tot de ontwikkeling van een handhavingsaanpak voor KV's. Voor de ontwikkeling van de handhavingsaanpak heeft de

provincie een handhaver in dienst genomen en een projectteam ingesteld waarin een handhaver, twee ecologen, een jurist en een aantal beleidsmedewerkers zitten. De aanpak bestaat nu bijna twee jaar en ontwikkelt nog steeds door naarmate men nieuwe situaties in het veld tegenkomt.



De handhavingsaanpak

De provincie geeft aan dat er ongeveer 100 KV's zijn uitgegeven in de provincie Utrecht. De handhavingsaanpak richt zich voornamelijk op particuliere beheerders omdat de meeste KV's op particuliere gronden zijn gevestigd. Echter, TBO's met een KV worden ook gecontroleerd. Met de nieuwe handhavingsaanpak heeft de provincie beheerlijnen opgesteld voor de KV's, waarin staat beschreven welk beheer bij welk type natuur hoort. Daarnaast heeft de provincie de KV's strakker geformuleerd zodat deze beter handhaafbaar zijn. De reeds uitgegeven KV's kunnen echter niet zomaar tussentijds gewijzigd worden, tenzij de provincie en de eigenaar tot wederzijdse overeenstemming kunnen komen over de wijzigingen. De provincie geeft aan dat het in overleg met de eigenaar vaak wel lukt om de oude KV's aan te passen naar de nieuwe standaarden. Er worden ook nog steeds nieuwe KV's uitgegeven. De exacte verhouding tussen het aantal oude en nieuwe KV's is op dit moment niet bekend bij de provincie.

De handhavingsaanpak gaat uit van een adviserende en begeleidende benadering. Het is erop gericht om in gesprek te gaan met de beheerder, betrokkenheid te tonen en op deze manier beheeradviezen voor verbetering te geven. De meer formele controlerende en handhavende rol wordt alleen ingezet wanneer het moet. Deze aanpak lijkt tot nu toe goed te werken omdat gebrek aan kennis bij de

beheerder vaak de oorzaak is van het niet voldoen aan de voorwaarden van de KV.

Vanuit de zaal komt wel de kanttekening dat het deels ook gaat om kennis die de beheerder eigenlijk zelf al moet hebben, bijvoorbeeld als het gaat om de voorwaarden bij de KV. Is het, als pachter van grond, niet je verantwoordelijkheid om dit te weten? Hoe ver moet je dan als overheid dan gaan om deze kennis dan over te dragen?

Sancties

In gevallen waarbij niet wordt voldaan aan de voorwaarden kunnen uiteindelijk sancties opgelegd worden. Zo kan de gehele afwaarderingssom teruggevorderd worden plus een boetebedrag erbovenop, de KV wordt dan van de grond afgehaald. Dit is een zware sanctie, er is geen lichtere sanctie als tussenvorm. Bovendien past de provincie deze sanctie liever niet toe omdat dat betekent dat de provincie dan een stuk natuurgrond kwijtraakt. Vanuit de zaal komt de vraag of het juridisch ook te handhaven is. De Provincie geeft aan dat de formulering nog niet optimaal is, en daarom wordt altijd eerst geprobeerd om via gesprekken met de eigenaren het gewenste resultaat te bereiken. Er zijn nog geen rechtszaken geweest en de provincie heeft liever geen juridische procedures.



Afstemming met gemeenten

De kwalitatieve verplichting (privaatrechtelijk spoor) is meestal niet het enige spoor waarin de beoogde natuur is vastgelegd. Er is ook nog een ruimtelijk spoor (via bestemmingsplannen) en een beheerspoor (via beheersubsidies)

Via bestemmingsplannen kan ook gehandhaafd worden als daarin de functieomschrijving natuur is opgenomen. Dat is ook de bedoeling bij

functieverandering, maar de provincie geeft aan dat een KV niet automatisch meteen leidt tot een wijziging van het bestemmingsplan. Soms gaat dat ook mis. Er is zelfs een voorbeeld dat een gemeente een bouwvergunning voor een huis heeft verleend op grond met een KV. Om dat beter op elkaar af te stemmen ziet de provincie een rol voor zichzelf weggelegd om meer met gemeenten in gesprek te gaan. Voor de gronden met KV's kunnen eigenaren ook een beheervergoeding aanvragen onder de SNL, dit is echter geen verplichting. Soms zit er ook discrepantie tussen het natuurstype in de KV en het natuurstype waarvoor beheersubsidie wordt verkregen.

Handhaving via collectieven?

Vanuit de zaal komt de vraag of er ook mogelijkheid is om de handhaving via het natuurcollectief te regelen. De provincie geeft aan dat de natuurcollectieven alleen een rol hebben in het aanvragen van beheersubsidies ('het beheerspoor') en niet bij KV's. Deze staan hier los van. De collectieven hebben wel aangegeven dat zij het goed vinden dat er naar de KV's gekeken wordt.

Interesse voor handhaving bij andere provincies

Vanuit de zaal is er veel interesse in de handhavingsaanpak van Utrecht. Diverse provincies zijn of willen hier zelf ook mee bezig, zoals Limburg, Groningen, en Noord-Holland. Vanuit de zaal wordt door verschillende provincies gevraagd om na de bijeenkomst verder te spreken over handhaving met Utrecht en om de opgedane kennis te delen. Ook delen in de IPO-werkgroep Natuurbeheer is zinvol. De provincie geeft aan dat de beheerrichtlijn openbaar beschikbaar is op de website van de provincie Utrecht en altijd bereid te zijn om andere provincies te vertellen over hun ervaringen.

De Natuurdialoog in het duingebied van Noord-Holland

Handhavingsaanpak geënt op vertrouwen en dialoog

De handhavingsaanpak van de provincie Noord-Holland is gebaseerd op 'geborgd vertrouwen': de kwaliteit en de resultaten van het beheer worden getoetst door (1) Certificering van beheerders, (2) Monitoring van natuurwaarden (SNL systematiek, NDFF) en (3) Doorgaande natuurdialoog tussen de provincie en beheerders. De natuurdialoog omvat alle contactmomenten tussen beheerder en provincie betreffende de kwaliteit van het beheer in

een gebied. Het goede gesprek is hier een onderdeel van. Provincie heeft contact met beheerders, op verschillende provinciale afdelingen en met verschillende mensen, rondom diverse beleidstrajecten (SNL, SKNL, Natura 2000, PAS).

Opbrengsten natuurdialoog

Binnen het casuonderzoek is gekeken naar de ervaringen en opbrengsten van de natuurdialoog, waar er is ingezoomd op het goede gesprek als onderdeel hiervan. Uit het onderzoek komt naar voren dat beheerders de 'natuurdialoog' als inhoudelijk van aard ervaren - niet zo zeer controlerend - en zien het als een vorm van verantwoording en afstemming. Beheerders vinden dat het belangrijk is dat zij voldoende autonomie hebben in het bepalen van maatregelen, maar vinden ook de provincie een controlerende, toezichthoudende rol heeft. Wel benadrukken zij dat het hierbij belangrijk is dat de provincie een ondersteunde rol (i.p.v. kritisch, top-down) inneemt want beheerders zijn gecertificeerd, opgericht om natuur te beschermen en hebben geen invloed op omgevingsfactoren. Iemand uit de zaal bevestigt dit beeld en noemt dat beheerders hun bedrijfsvoering afstemmen op de certificering en kwaliteitsdoelen de SNL (kwaliteitshandboek). Hierbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat dit erg gericht is op het proces en je uit de certificering niet kunt opmaken of het resultaat in het veld goed is.

De 'natuurdialoog' (d.w.z. de verschillende contactmomenten tussen beheerder en provincie) heeft volgens betrokken beheerders grofweg drie opbrengsten: (1) het draagt bij aan een gedeelde probleemdefinitie, (2) aan gedeeld eigenaarschap en (3) aan een goede relatie tussen beheerder en provincie. Met name de (PAS) veldbezoeken worden als profijtelijk gezien voor een gedeelde probleemdefinitie: een gezamenlijk beeld over welke maatregelen er nodig zijn om kwaliteit in 'een goed' te verbeteren. Dergelijke veldbezoeken dragen ook bij aan gedeeld eigenaarschap: beheerders noemen dat de provincie meer betrokken raakt, en meer gevoel heeft, bij een gebied wanneer zij het fysiek heeft gezien. Ook dragen de verschillende contactmomenten bij aan goede relatie tussen beheerder en provincie (op bestuurlijk niveau). Beheerder en provincie weten elkaar te vinden. Het optekenen van de Natuurdialoog heeft voor de provincie bijgedragen aan het beter afstemmen van verschillende beleidstrajecten en draagt bij aan een gezamenlijk beeld over doelen, prioriteiten en maatregelen in gebieden.

De meerwaarde van het goede gesprek t.o.v. andere contactmomenten binnen de Natuurdialoog

Het goede gesprek wordt 1 x per jaar georganiseerd, per beheerder en per beoordelingsgebied (provincie is verdeeld in 6 fysisch geografische gebieden). Voor iedere beheerder is een beoordelingsgebied geselecteerd waar het gesprek over zal gaan. Beheerders wordt gevraagd hun monitoringsplanning op het beoordelingsgebied af te stemmen. Ter voorbereiding op het gesprek haalt de provincie de monitoringsgegevens over het betreffende gebied uit het NDFF en analyseert deze met de rekentool. Het idee is dat de analyse tijdens het gesprek wordt gepresenteerd en dit de basis vormt voor een inhoudelijk gesprek. Beheerders wordt gevraagd te reageren op de analyse. Herkennen jullie dit beeld? Waar liggen extra kansen of verbeterpunten? Hoe kan de provincie hierbij helpen? In mei en juni heeft de provincie Noord-Holland de eerste goede gesprekken gevoerd met beheerders in het duingebied (waaronder Natuurmonumenten, Stichting de Hooge Weide en Landschap Noord-Holland). De eerste gesprekken zijn goed verlopen maar waren wel nog vrij procedureel. Zo ging een groot deel van de gesprekken over data omdat tijdens de gesprekken naar voren kwam dat de juiste en complete monitoringsdata niet aanwezig is in de NDFF. Dit komt door problemen met datasynchronisatie tussen NDFF, SOVON en waarneming.nl. Als les voor de toekomst geven de beheerders mee dat het belangrijk is kritisch te kijken naar de toegevoegde waarde van het goede gesprek t.o.v. andere contactmomenten. De meerwaarde zou moeten zijn dat het gesprek gaat over (zowel positieve als negatieve) ontwikkelingen op een hoog abstractieniveau. Deze ontwikkelingen zouden kunnen worden teruggekoppeld naar de politiek. Ook geven beheerders mee dat afstemming tussen beoordelingsgebieden en de monitoringscyclus van beheerders, dat vaak al voor vele jaren vaststaat, wenselijk is ter bevordering van synchronisatie.

Discussie over vormgeving en inhoud goede gesprek

De aanwezige betrokkenen herkennen de bevindingen. Er wordt erkend dat het belangrijk is het goede gesprek op een hoog abstractieniveau, op hoofdlijnen, te voeren en hier ook aandacht te besteden aan wat er goed gaat. Vanuit een andere provincie komt de vraag waarom de provincie het goede gesprek per beheerder voert en niet met verschillende beheerders tegelijkertijd (bv. bij gezamenlijke gebieden of onderwerpen die bij meerdere beheerders spelen). Als reactie noemt iemand van de provincie Noord-Holland dat dit

zeker een optie is, maar dat de provincie het belangrijk vindt om de gesprekken 1 op 1 te voeren, zodat het vertrouwelijk is en beheerders open kunnen zijn. Als aanvulling op de bevindingen wordt ook het belang van follow-up genoemd (hoe kom je afspraken na en bouw je hierop verder), en de mogelijkheid het gesprek te verbreden naar anders dan ecologische zaken (bv. recreatie).

Slotreflectie

Na de presentaties van de casussen volgt een korte reflectie op de verwachtingen die aan het begin van de groepsreview zijn gepresenteerd:

Verwachting 1: De provincie kan met monitoring en handhaving de beheerders van natuurgebieden stimuleren om de beoogde natuurkwaliteit te realiseren

Uit het casusonderzoek blijkt dat met de verschillende instrumenten beheerders op verschillende wijzen worden gestimuleerd. Er zijn verschillende beleidstheorieën om beoogde natuurkwaliteit te realiseren (zie tabel). Alhoewel de instrumenten verschillen, zien we wel soortgelijke wijzen waarop de provincies optreden en de instrumenten uitvoeren. Bij alle drie ligt, ondanks verschillende uitgangspunten, in de uitvoering uiteindelijk de nadruk op ondersteuning en kennisontwikkeling en -deling.

INSTRUMENT	INPUT	ACTIVITEITEN	OUTPUT	OUTCOME
Project Kwaliteitsimpuls N12.02-graslanden	Geld	Experimenten met beheermaatregelen	Kennisontwikkeling en -deling; extra beheermaatregelen	Realiseren beoogde natuurkwaliteit
Natuurdialog (incl. goede gesprek)	Mensen	Gesprek over beheer en monitoringsdata	Gedeelde probleemdefinitie, Afstemming en informatie-uitwisseling	Realiseren beoogde natuurkwaliteit
Handhaving Kwalitatieve verplichting	Handhaver	Gesprekken, begeleiding	Verbeteren kennis beheerder, afschrikkende werking	Realiseren beoogde natuurkwaliteit

Verwachting 2: De gekozen instrumenten worden bepaald door de (relationele) context en de kwaliteit van de natuur en/of het beheer

Het casusonderzoek laat zien dat de probleemcontext - d.w.z. de probleemdefinitie of accent van probleem waarop wordt geacteerd - van invloed is op de gekozen instrumenten. Bij de reflectie op de eerste verwachting kwam naar voren dat provincies verschillende beleidstheorieën hanteren (zie boven). Er zijn verschillende veronderstellingen van wat het probleem is/ wat nodig is om de beoogde natuurkwaliteit te realiseren (Gelderland: afgesproken beheermaatregelen leiden niet altijd tot gewenste

kwaliteit; Utrecht: ervaren misstanden beheer vereisen strengere en eenduidige aanpak; Noord-Holland: informatie-uitwisseling, afstemming en analyse monitoringsdata nodig voor beter beheer).

Daarnaast wordt de selectie van instrumenten, maar ook de uitvoering daarvan, sterk beïnvloed door de relationele context en relatie die men met de beheerders wil. Wat betreft dit punt zien we dat alle drie de aanpakken zich in de uitvoering richten op samenwerking en ondersteuning. Dit komt omdat alle drie provincies (willen) samenwerken met partners in het natuurbeleid en o.a. hierdoor wordt daadwerkelijke handhaving als 'last resort' gezien.

De casussen bieden onvoldoende zicht op het laatste deel van de verwachting (rol kwaliteit natuur en/of beheer). Ter illustratie, in zowel Gelderland als Utrecht zijn problemen geconstateerd met de kwaliteit van graslanden maar dit heeft geresulteerd in twee verschillende aanpakken.

Verwachting 3: Bij monitoring en handhaving ligt de nadruk op ecologische effecten van beheer, minder op verbrede ambities

Deze verwachting wordt bevestigd met de cases. De monitoring en handhaving van de provincies richt zich op ecologische doelen en ontwikkelingen en veel minder op de verbrede ambities. Het is hierbij interessant te noemen dat beheerders wel monitoren op verbrede ambities en een gesprek hierover dus wel mogelijk is.

Verwachting 4: Het achterblijven van natuurkwaliteit komt vooral door milieucondities, maar in sommige gevallen ook door verkeerd gekozen natuurdoelen, gebrek aan kennis en kostenoverwegingen, of nalatigheid bij beheerders

De casussen bevestigen het beeld dat het achterblijven van natuurkwaliteit in de praktijk verschillende oorzaken kan hebben. Primaire oorzaken genoemd in de casussen zijn: milieucondities (Gelderland, Noord-Holland), exoten (Noord-Holland), beheermaatregelen (Gelderland), gebrek aan kennis beheerder (Utrecht).

Opbrengsten discussies in groepen

Na de presentaties gaan de deelnemers twee keer uiteen in kleine groepjes om te reflecteren op respectievelijk de volgende vragen: (1) Wat hebben we geleerd van de ervaringen? En (2) Wat missen we nog als het gaat om provinciale strategieën om de natuurkwaliteit in bestaande natuurgebieden te

verbeteren? De discussies zijn levendig, bevestigden de bevindingen uit de presentaties en genereren interessante discussiepunten.

Opedane lessen

Allereerst wordt het belang van een zachte handhavingaanpak geënt op een open dialoog (i.p.v. bestraffende toon) door alle partijen erkend en meermaals benadrukt. Provincies moeten samen met beheerders optrekken en samen – in gesprek – kijken naar de resultaten van de monitoring en het bespreken van verklaren en oplossingsrichtingen (bv. opzetten van onderzoek). Dit sluit ook aan bij de certificeringssystematiek, wat gebaseerd is op vertrouwen in en professionaliteit van de beheerders.

Veel discussiepunten gaan over de inhoud en vormgeving van het goede gesprek. Alle provincies zijn bezig met het opzetten of uitvoeren van de eerste goede gesprekken, om met beheerder in overleg te treden over de resultaten van de monitoring. Hierbij wordt genoemd dat de SNL monitoringsystematiek geschikt is om een beeld van de stand van zaken te generen, maar geen inzicht biedt in de oorzaak van een probleem (waarom is de kwaliteit goed of slecht?). Het goede gesprek moet inzicht bieden in grote ontwikkelingen en knelpunten per gebied of beheertype en de maatregelen waar, samen met andere partijen, aan moet worden gewerkt in de toekomst (wat willen we oplossen en hoe gaan we dit doen?). De bevindingen uit de casus van de provincie Noord-Holland, waarbij werd genoemd dat de meerwaarde van het goede gesprek zou moeten zijn dat het op een hoog abstractieniveau wordt gevoerd, wordt zodoende bevestigd. De provincie kan een goede rol spelen in het abstraheren van inzichten uit de goede gesprekken naar een hoog abstractieniveau en het leggen van dwarsverbanden (tussen gebieden, beheerders en thema's).

Daarnaast is voor een effectieve dialoog afstemming, het managen van verwachtingen en communicatie over data praktisch (waar gaan we het gesprek over voeren? welke parameters van de monitoringsystematiek gebruiken we (bv. structurelementen of planten)). In de praktijk is er nog vaak verwarring over deze zaken. Ook een follow-up van het goede gesprek is wenselijk om de maatregelen die zijn afgesproken over een langere tijd te volgen. Al met al werd het beeld gedeeld dat het goede gesprek een duidelijke meerwaarde (zowel voor provincie als beheerder) moet hebben t.o.v. andere contactmomenten. Aangezien veel provincies nog zoekende zijn over hoe zij het goede

gesprek kunnen organiseren is het waardevol als provincies 'een gesprek te voeren over het goede gesprek' (wat is de inhoud en hoe kun je het organiseren?) en hierbij de inhoud en vorm af te stemmen.

Ook de invloed van externe condities en de beheervergoedingen worden genoemd tijdens deze discussierondes. Wat betreft het eerste punt wordt genoemd dat externe condities vaak bepalender zijn dan het beheer. Hierdoor is het lastig te beoordelen of het niet behalen van doelen aan de beheerder ligt. De daadwerkelijke 'afrekening' is daarmee ook lastig. Tot slot, zijn de huidige SNL vergoedingen volgens sommige deelnemers te laag om de natuurkwaliteit structureel te verbeteren.



Wat mist t.a.v. provinciale strategieën om de natuurkwaliteit in het NNN te verbeteren

Ook tijdens de tweede ronde wordt de invloed van externe condities op de kwaliteit van het NNN genoemd. Om de natuurkwaliteit structureel te verbeteren is beleidsaandacht voor het verminderen van externe druk (stikstof, water, etc.) essentieel. Hiertoe kunnen provincies drie typen strategieën ontwikkelen. Allereerst is het creëren van een schil/buffer om het NNN nuttig omdat buffers kunnen helpen om de druk op natuurgebieden te verlichten. Ten tweede kunnen provincies inzetten op het stimuleren van duurzame landbouw (bv. in de schil, zie boven). Natuur en landbouw moeten met elkaar worden verbonden. Dit vereist het betrekken van stakeholders als LTO en vergt integratie/ontkokering van natuur- en landbouwbeleid binnen de provincie. Tot slot noemen betrokkenen dat de waterschappen ook een belangrijke rol spelen in het waarborgen van een goede waterkwaliteit en dat de provincie deze partij moet betrekken om goede keuzes rondom

natuurontwikkeling en -beheer in relatie tot grondwaterbeheer te maken.

Overige punten die naar voren worden gebracht tijdens deze ronde betreffen de beheervergoedingen, het belang van het afmaken van het NNN en het maken van goede plannen om geld aan uit te geven. Wat betreft dat laatste is het verbinden van kennis van verschillende werkvelden wenselijk. Zo zou kennis van handhaving gebruikt kunnen worden bij het opzetten van pachtcontracten en kan kennis van uitvoering worden gebruikt voor ontwikkeling SNL formulering.

Evaluatie van de dag

Tijdens de borrel is deelnemers gevraagd om de middag te evalueren. Bij de deur hing een poster waar zij 'tips' en 'tops' mochten opschrijven. Al met al ervoeren deelnemers de middag als interessant en relevant, met voldoende ruimte voor inhoudelijke discussies. Enkele 'tops' die zijn genoemd: de ruimte voor vragen; het gevarieerde gezelschap (zowel provincie als beheerders), de discussies in kleine groepjes met daarna een plenaire terugkoppeling; de casusselectie gericht op praktijkvoorbeelden. Ook zijn er 'tips' gegeven waar we ons voordeel mee kunnen doen bij een volgende groepsreview, waaronder: het uitnodigen van oppositiepartijen (bv. landbouw) en waterschappen; het scherper en aansprekender verwoorden van de urgentie van de bijeenkomst in de uitnodiging; en het versturen van dit verslag aan de IPO-werkgroep natuurbeleid.

Bijlage: deelnemerslijst

Naam	Organisatie	e-mailadres
Femke Verwest	PBL	Femke.Verwest@pbl.nl
Henk Raven	Ministerie van LNV	h.raven@minez.nl
Anneke Don	Provincie Noord-Holland	dona@noord-holland.nl
Reina Wietzes	Provincie Utrecht	reina.wietzes-weening@provincie-utrecht.nl
Joost Heeremans	Provincie Utrecht	Joost.heeremans@provincie-utrecht.nl
Baukje Sijtsma	Natuurmonumenten	b.sijtsma@natuurmonumenten.nl
Frank Tillie	Ministerie van LNV	f.h.s.tillie@minlv.nl
Diliana Welink	Provincie Groningen	A.M.D.Welink@provinciegroningen.nl
Patrick Lansing	Provincie Noord-Brabant	PLansing@brabant.nl
Jack Geraedts	Provincie Limburg	jcm.geraedts@prvlimburg.nl
Mira Heesakkers	Provincie Noord-Holland	heesakkersm@noord-holland.nl
Sander Turnhout	SoortenNL	s.turnhout@soortennl.nl
Albert de Graaf	Provincie Flevoland	Albert.de.Graaf@flevoland.nl
Janine Spieksma	Staatsbosbeheer	J.Spieksma@staatsbosbeheer.nl
Andrea Bloem	Utrechts Landschap	a.bloem@utrechtslandschap.nl
Jaap Ex	Provincie Gelderland	j.ex@gelderland.nl
Nicky Stegenga	Provincie Flevoland	Nicky.Stegenga@flevoland.nl
Fleur Smout	Natuurmonumenten	F.Smout@Natuurmonumenten.nl
Esmeralda Hendrix	Provincie Limburg	e.hendrix@prvlimburg.nl