

Impressie van gespreksbijeenkomsten met Provinciale Staten over onderzoek op het terrein van 'landschap, natuur en recreatie'

Voorstel invalshoek 'natuurbeheer' t.b.v. de programmaraad

d.d. 23-10-2012

Inleiding

De programmaraad heeft de Rekenkamer in november 2011 gevraagd om een onderzoek op het thema 'landschap, natuur en recreatie' zo snel mogelijk in 2012 te starten. Begin 2012 is de Rekenkamer gestart met de oriëntatie bij de vier provincies. Gezien de brede vraagstelling heeft de Rekenkamer zich ook breed georiënteerd op het onderwerp. Hierbij is gekeken naar zowel de ontwikkeling van nieuwe natuur- en recreatiegebieden als het beheer van bestaande natuur- en recreatiegebieden. Vanwege de vele actuele ontwikkelingen op dit thema, heeft de oriëntatie niet direct geleid tot een goed afgebakende onderzoeksopzet. Dat is in april 2012 gecommuniceerd aan de programmaraad. In de tussentijd heeft de Rekenkamer voor elke provincie een gespreksnotitie met achtergrondinformatie opgesteld waarin de stand van zaken op dit terrein is weergegeven en een aantal bijeenkomsten belegd met afgevaardigden van PS van de vier Randstadprovincies over de onderzoekbehoefte en de mogelijke insteek van een onderzoek op het beleidsterrein landschap, natuur en recreatie. De voornaamste uitkomsten van de bijeenkomsten zijn in deze notitie samengevat.

Op basis van de verkenning en de uitkomsten van de bijeenkomsten geven we in deze notitie beknopt de invalshoek van het onderzoek aan. Op basis hiervan willen we vervolgens in samenspraak met de programmaraad in november 2012 een onderbouwd besluit nemen hoe we het onderwerp 'landschap, natuur en recreatie' gaan onderzoeken.

Bijeenkomst Flevoland (5 september)¹

In de bijeenkomst is het beeld naar voren gekomen dat het nu niet het juiste moment is voor een rekenkameronderzoek op het gebied van landschap, natuur en recreatie. Aanvullend is door de provincie gevraagd hier ook expliciet in de begroting rekening mee te houden. De provincie is op dit moment druk bezig met de vorming van nieuw beleid. Daarnaast is aangegeven dat het nog onduidelijk is wat de gevolgen zullen zijn van de lopende formatie van een nieuw kabinet voor het beleidsterrein. Wat betreft het project Oostvaarderswold is opgemerkt dat PS reeds zelf onderzoek hebben gedaan naar de procesgang hiervan en er geen behoefte is aan aanvullend onderzoek. Hoewel de aanwezige PS leden wel behoefte zouden hebben aan advies bij de vorming van nieuw beleid, is gezamenlijk geconcludeerd dat dit geen taak is voor de rekenkamer en dat dit meer een taak is voor een adviesbureau. Tot slot is met betrekking tot recreatie geopperd dat over een aantal jaar onderzoek gedaan kan worden naar wat is bereikt met de huidige investeringen, aangezien de toeristisch-recreatieve sector in Flevoland moet uitgroeien tot een belangrijke economische pijler.

¹ Bij PS Flevoland betrof het een breder overleg waarvoor de volgende mensen zijn uitgenodigd: mw. Bax (PvdD), dhr. Boshuizen (50Plus), dhr. Boutkan (PVV), dhr. De Reus (VVD), dhr. De Wit (SGR), dhr. Geersing (CU), dhr. Jansen (PVV), mw. Joesse (PVV), dhr. Kramer (VVD), mw. Meursing (VVD), dhr. Miske (GL), dhr. Pels (PvdA), dhr. Plate (VVD), dhr. Rensema (50Plus), dhr. Rijsberman (D66), mw. Rotscheid (D66), mw. Schotman (CDA), dhr. Sloot (PvdA), dhr. Stuivenberg (SP), dhr. Van den Donk (PvdA), mw. Van Hooff (VVD), dhr. Van Klaveren (PVV), dhr. Van Ravenzwaaij (SP), dhr. Van Vliet (VVD), mw. Verbeek (SP), mw. Weijand (VVD); tevens aanwezig dhr. Kalk (griffie).

Bijeenkomst Utrecht (10 september)²

Het beeld dat in de bijeenkomst naar voren is gekomen is dat het nu wellicht niet het juiste moment is voor een rekenkameronderzoek op het gebied van landschap, natuur en recreatie. Op dit moment is de provincie druk bezig met de vorming van nieuw beleid. In een later stadium zou de Rekenkamer het gevoerde beleid kunnen beoordelen. Andere geopperde mogelijkheden voor een onderzoek zijn:

- Onderzoek naar de mate waarin natuurdoelen (bijv. behoud/versterken natuurwaarden) met recreatiedoelen (bijv. recreatie in natuurgebieden) conflicteren.
- Een quick scan van verschillende verdienmodellen van natuurbeheerorganisaties/recreatieschappen en samenwerkingsmogelijkheden.

De aanwezige leden van PS hebben aangegeven met name behoefte te hebben aan advies bij de voorbereidingen van het nieuw te vormen beleid. Een voorbeeld is een provinciebrede benchmark van uitvoeringsinstrumenten bij recreatieschappen. Ook is ter sprake gekomen dat de Rekenkamer een 'expertmeeting' kan organiseren of als procesbeschouwer de totstandkoming van het nieuwe beleid kan beoordelen. Bij een aantal aanwezige leden van PS bestaat behoefte aan advies bij de ontwikkeling van nieuw beleid. In de bijeenkomst is gezamenlijk geconcludeerd dat het voorzien in de behoefte aan advies bij de voorbereidingen van nieuw beleid geen taak is voor de Rekenkamer.

Bijeenkomst Noord-Holland (13 september)³

Met betrekking tot het thema natuur is door de aanwezige leden van PS aangegeven dat zij, ondanks de lopende ontwikkelingen, toch mogelijkheden zien voor een rekenkameronderzoek. De oorspronkelijke onderzoeksuggestie is wellicht ingehaald door de tijd, waardoor een onderzoek naar organisatievormen (ideale structuur, beheermodellen, e.d.) op dit moment niet wenselijk meer is. Maar in een onderzoek naar de mate van doelbereiking en de doeltreffendheid van het natuurbeleid wordt wel toegevoegde waarde gezien. Het beleid wordt weliswaar aangepast, maar de afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in natuur en in het kader van de bezuinigingen is het juist belangrijk om te weten wat is bereikt met deze investeringen. Dit kan helpen bij het bijstellen van het beleid. Aangegeven is dat de Rekenkamer in het onderzoek kan kijken naar de geldstromen en de inhoudelijke doelen. Voorbeelden van vragen die hieronder vallen zijn:

- Waar blijft het geld dat naar natuurorganisaties gaat (overhead en uitvoering)?
- In hoeverre is het geld uitgekeerd?
- Welke bijdrage leveren de subsidies aan de doelen?
- Zijn de beheergelden efficiënt besteed?
- Wat is effectief natuurbeheer?
- Wat levert agrarisch natuurbeheer bijvoorbeeld op?
- In hoeverre participeren burgers en groepen bij natuurbeheer?

² Deelnemers vanuit PS Utrecht: mw. Broere (PVV), dhr. De Heer (CU), dhr. De Kruif (CDA), dhr. Fastl (GL), dhr. Peters (D66), dhr. Scherer (PVV), dhr. Tuijnman (VVD), dhr. Van der Steeg (PvdD), dhr. Weijerink (VVD); tevens aanwezig dhr. Poort en dhr. Schoen (griffie).

³ Deelnemers vanuit PS Noord-Holland: dhr. Van Liere (PvdD), dhr. Gersteling (SP), mw. Blokker (PvdA), dhr. Papineau Salm (PvdA), dhr. Holthuisen (50PLUS), dhr. Broekhoven (CDA), mw. Hoog (VVD), mw. Zaal (D66), dhr. Struben (D66), mw. Hoog (VVD), dhr. Bouberg (Ouderenpartij).

Bij een aantal aanwezige leden van PS bestaat hiernaast de behoefte aan advies bij de ontwikkeling van nieuw beleid. In de bijeenkomst is echter gezamenlijk geconcludeerd dat dit geen taak is voor de Rekenkamer.

Het thema recreatie is, net zoals natuur, onderhevig aan beleidsveranderingen. Met name over het punt dat er te weinig middelen zijn voor het beheer worden de zorgen geuit en is behoefte aan informatie. Het algemene beeld is dat het voor een rekenkameronderzoek nog te vroeg is.

Bijeenkomst Zuid-Holland (17 september)⁴

Door de aanwezige leden van PS is aangegeven dat zij, ondanks de lopende ontwikkelingen, toch mogelijkheden zien voor een rekenkameronderzoek. Er bestaat behoefte aan een onderzoek op zowel het beleidsterrein natuur als het beleidsterrein recreatie. Indien moet worden geprioriteerd ligt de voorkeur eerst op een onderzoek naar natuur en in tweede instantie naar recreatie. De onderzoekbehoefte ligt vooral op het inhoudelijk deel (mate van doelbereiking, doeltreffendheid, e.d.) en niet zozeer op het organisatorische deel (ideale structuur, beheermodellen, e.d.). De vragen richten zich ook op de geldstromen in relatie tot de inhoudelijke doelen. Het Hoofdlijnenakkoord kan als uitgangspunt dienen voor onderzoek naar de doelen, omdat de hierin genoemde doelen minder timingsgevoelig zijn. Hoewel er veel verwevenheid is tussen natuur en recreatie is het van belang om onderscheid te maken tussen de natuur- en recreatiedoelen. Een recreatiedoel (bijv. recreatief medegebruik van een natuurgebied) kan conflicteren met een natuurdoel (bijv. behoud natuurwaarden). In de bijeenkomst is ook aangegeven dat er in het verleden veel gronden zijn gekocht en dat er minder aandacht is voor de inrichtingskosten en de kosten voor het beheer van de terreinen. Voorbeelden van vragen die in dit kader werden genoemd zijn:

- Als het beheer is afgekocht, hoe kan dan de kwaliteit van het gebied toch worden gehandhaafd?
- Wat zijn de doelen van de Randstadprovincies?
- Wat heeft de burger aan de natuurgebieden?
- In hoeverre wordt er gewerkt met vrijwilligers?
- In hoeverre past het doel bij de wensen van de burgers?
- Welke vorm van beheer is het meest efficiënt?
- Wat levert agrarisch natuurbeheer bijvoorbeeld op?
- Waar wordt het geld aan uitgegeven en wat levert het op?
- Wat zijn de kosten van natuurbeheer (ook op de langere termijn)?
- Wat zijn de overheadkosten? (waarbij onvergelykbaarheid ook een bevinding kan zijn)
- Zijn de beoogde doelen voor elk gebied vastgelegd?

Bij een aantal aanwezige leden van PS bestaat behoefte aan advies bij de ontwikkeling van het nieuw beleid. In de bijeenkomst is echter gezamenlijk geconcludeerd dat dit geen taak is voor de Rekenkamer.

⁴ Deelnemers vanuit PS Zuid-Holland: mw. De Zoete (CU), dhr. Keulen (PvdA), mw. Kip (CDA), dhr. Paymans (VVD), dhr. Schuringa (VVD), dhr. Van der Stoep (CDA), mw. Van Dobben de Bruijn (VVD), mw. Van Egmond (GL), mw. Verkoelen (CDA).

Reactie Rekenkamer en vervolgstappen

De Rekenkamer is de aanwezige leden van PS van de Randstadprovincies dankbaar voor hun inbreng en betrokkenheid. Door de bijeenkomsten is voor ons duidelijk geworden of, en zo ja, waar de onderzoekbehoefte liggen en welke invalshoek van een onderzoek voor PS de meeste toegevoegde waarde zou kunnen hebben. Opgemerkt dient te worden dat hier verschillen zitten tussen de vier provincies. Zo hebben Flevoland en Utrecht aangegeven dat het nu niet het goede moment is voor een rekenkameronderzoek, Noord-Holland heeft aangegeven wel degelijk toegevoegde waarde te zien in een rekenkameronderzoek op het thema natuur en Zuid-Holland heeft aangegeven dat zowel een onderzoek op het thema natuur (prioriteit 1) als het thema recreatie (prioriteit 2) gewenst is. In de bijeenkomsten in Noord-Holland en Zuid-Holland is aangegeven dat een rekenkameronderzoek op het thema natuur zich zou moeten richten op de mate van doelbereiking en doeltreffendheid van het natuurbeleid. De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in natuur en in het kader van de bezuinigingen is het juist belangrijk om te weten wat is bereikt met deze investeringen. Dit kan helpen bij het bijstellen van het beleid. Een dergelijke invalshoek van een onderzoek is in de bijeenkomsten in Flevoland en Utrecht niet ter sprake gekomen.

Mogelijke invalshoek voor een onderzoek

Gegeven de uitkomsten van de bijeenkomsten zullen wij ons vooralsnog richten op natuurbeheer, waarbij de volgende hoofdvragen centraal zullen staan:

- In hoeverre worden de doelen van het natuurbeheer bereikt: is het beheer doeltreffend?
- Waaraan (overhead en uitvoering) wordt het geld voor natuurbeheer besteed : is het natuurbeheer doelmatig?

We willen dit onderzoek voor Noord- Holland en Zuid-Holland uitvoeren, waarbij we in verband met de lopende onderzoeken in Noord-Holland en Zuid-Holland starten met Noord-Holland.

Wij zullen dit aan de programmaraad voorleggen en bespreken op de vergadering van dinsdag 13 november a.s. Voor zover er in de provincie Flevoland en Utrecht op basis van het voorgaande toch uitdrukkelijk wel een wens ligt om dit onderzoek ook daar uit te voeren, horen we dit graag in de programmaraad. Op basis van de uitkomst van de bespreking met en advisering door de programmaraad zullen wij besluiten hoe dit onderzoek zal worden uitgevoerd. In de programmaraad is de prioritering van de onderzoeken voor 2013 in het algemeen aan de orde. De eventuele start van een onderzoek op dit terrein is mede afhankelijk van de afwegingen die in dat kader gemaakt worden.