

Startnotitie

Onderzoek realisatie natuurdoelstellingen Peelvenen

1. Aanleiding

Landelijk en internationaal is er veel aandacht voor de kwaliteit van natuur. Die kwaliteit staat onder druk, wat blijkt uit ontwikkelingen ten aanzien van de kwaliteit van lucht, water en bodem, de biodiversiteit en het behoud van de specifieke kenmerken van natuurgebieden. Eind 2020 hebben Rijk en provincies een akkoord bereikt over de besteding van bijna € 3 miljard voor natuurherstel en -ontwikkeling in de komende 10 jaar. Binnen Nederland zijn provincies een belangrijke partij in de uitvoering van het natuurbeleid en het doen van investeringen in het behoud en herstel van natuur. Het Rijk en de provincies sloten daarover vanaf 2007 verschillende akkoorden, waarin werd afgesproken het natuurbeleid te decentraliseren. De rol van de provincies is daardoor steeds belangrijker geworden.

Een belangrijke vraag terug- en vooruitblikkend is hoe behoud en herstel van natuur het beste kan worden vormgegeven. Wat kunnen we leren van het beleid en de investeringen van de afgelopen periode? Wat zijn belangrijke lessen en voorwaarden voor succesvol toekomstig beleid en toekomstige investeringen? Wat is de stand van zaken nu ten aanzien van natuurdoelstellingen? Deze vragen leven ook bij Provinciale Staten van Noord-Brabant en Limburg, die via de programmaraad hun voorkeur voor onderzoek naar de realisatie van natuurdoelstellingen kenbaar hebben gemaakt aan de Zuidelijke Rekenkamer. Daarbij hebben ze ook de suggestie uitgesproken om de focus te leggen op een concreet gebied: de Peelvenen. Dit gebied ligt op de grens van de provincies Noord-Brabant en Limburg en bestaat uit de Deurnsche Peel, Mariapeel en Groote Peel. Peelvenen is een van de laatste gebieden in Nederland waar hoogveen voorkomt. Het is Europees beschermd vanwege haar bijzondere en kwetsbare natuur. Daarnaast is rond de Peelvenen veel bedrijvigheid, van zowel agrarische als recreatieve ondernemers. Alle functies verenigen en aandacht geven is een grote opgave, waarbij de Peelvenen als voorbeeld kunnen dienen voor andere gebieden. Verder is het gebied interessant voor onderzoek, omdat de Rijksoverheid recent (medio februari 2021) heeft besloten de Peel, een gebied dat de Peelvenen omvat, als een van de eerste drie gebieden in Nederland aan te wijzen als zogenaamd NOVI-gebied (Nationale Omgevingsvisie). Dit impliceert extra beleidsmatige en financiële aandacht vanuit de rijksoverheid en het belang van bredere afstemming tussen Rijk en regio.

2. Doelstelling en onderzoeksvragen

De rekenkamer wil met het onderzoek Provinciale Staten (PS) van de provincies Limburg en Noord-Brabant inzicht geven de stand van zaken in de Peelvenen, de beoogde en behaalde resultaten van het gevoerde beleid, de bestede middelen en lessen voor de toekomst. De primaire aandacht gaat uit naar de realisatie van natuurdoelstellingen in de Peelvenen, in overeenstemming met het zijn van Natura2000 gebied. Daarnaast wordt aandacht gegeven aan andere doelstellingen in en rond het gebied, gekoppeld aan recreatie, toerisme, landbouw en werkgelegenheid.

De onderzoeksvragen zijn:

1. Op grond van welke kenmerken en overwegingen zijn de Peelvenen tot Natura2000 gebied verklaard?
2. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van en ontwikkelingen in het gebied de Peelvenen?

3. Welke rollen, taken en bevoegdheden hebben de provincies ten aanzien van het natuurbeleid en de uitvoering daarvan in de Peelvenen en wat is hun relatie met andere betrokken partijen?
4. Wat waren en zijn de doelstellingen van de provincies Limburg en Noord-Brabant ten aanzien van de Peelvenen en in hoeverre zijn deze bereikt?
5. Welke rol heeft draagvlak gespeeld bij het wel of niet nemen van maatregelen?
6. Welke invloed hebben de kenmerken en doelen van beleid voor de omgeving van de Peelvenen op het doelbereik voor de Peelvenen zelf?
7. Welke uitgaven zijn door en in de beide provincies gedaan voor de uitvoering van het beleid in de Peelvenen, welke activiteiten zijn uitgevoerd en hoe verhouden deze zich tot behaalde resultaten?
8. Hoe is het relevante beleid en de uitvoering van Limburg en Noord-Brabant op elkaar en andere betrokken partijen afgestemd?
9. Welke alternatieven voor de natuurdoelstellingen in de Peelvenen zijn mogelijk?
10. Hoe zijn PS geïnformeerd over de voortgang en resultaten van het natuurbeleid in de Peelvenen en hoe hebben ze hun rol vervuld?
11. Welke lessen zijn te leren voor de toekomst?

3. Aanpak

Normenkader

Ten aanzien van de te onderzoeken thema's, hanteert de rekenkamer een normenkader. Het voorlopige normenkader is in tabel 1 opgenomen. De normen sluiten aan bij de hierboven beschreven doelstelling en vragen van het onderzoek en het relevante Europees, landelijk en provinciaal beleid. Gedurende de uitvoering van het onderzoek kan het normenkader verder worden aangevuld en verfijnd. Doel van het normenkader is om een basis te bieden voor de bevindingen en daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen.

Tabel 1 Voorlopig normenkader

Thema	Vraag	Normen
Doel(bereik)	4 en 6	<ul style="list-style-type: none"> • De (provinciale) natuurdoelstellingen t.a.v. de Peelvenen zijn: <ul style="list-style-type: none"> ○ In overeenstemming met Europese en landelijke normen. ○ Duidelijk en begrijpelijk geformuleerd. ○ Gerealiseerd of op weg te worden gerealiseerd. • De verhouding met andere doelstellingen in en om het gebied van de Peelvenen is duidelijk.
Rolneming	3 en 5	<ul style="list-style-type: none"> • De provincies Limburg en Noord-Brabant hebben hun inhoudelijke taken t.a.v. de Peelvenen goed vervuld. • Beide provincies hebben hun rollen in het relevante netwerk goed vervuld. • Beide provincies hebben goed invulling gegeven en gebruik gemaakt van hun bevoegdheden.
Kosteneffectiviteit	7,8 en 9	<ul style="list-style-type: none"> • De inzet van middelen draagt bij aan de realisatie van natuurdoelstellingen. • De inzet van middelen door verschillende partijen is goed afgestemd.

		<ul style="list-style-type: none"> • Alternatieven zijn goed afgewogen en bewezen kennis over resultaten wordt benut bij de inzet van financiële middelen.
Informatie-voorziening aan en rolneming door PS	10	<ul style="list-style-type: none"> • De reguliere schriftelijke informatie (P&C-documenten e.d.) stelt PS in staat een goed beeld te vormen van de stand van zaken en de richting van ontwikkelingen in de Peelvenen. • Tussentijdse en niet schriftelijke informatie spelen goed in op actuele ontwikkelingen en de actuele informatievraag vanuit PS. • De actieve informatievoorziening vanuit Gedeputeerde Staten (GS) stelt PS in staat om een goed beeld te krijgen van bestuurlijke keuzes ten aanzien van de Peelvenen. • PS hebben hun kaderstellende en controlerende rol goed vervuld.

Onderzoeksmethodiek

De rekenkamer is voornemens de volgende methoden toe te passen voor beantwoording van de onderzoeksvragen en toetsing van de onderdelen van het normenkader:

1. Analyse van **documenten** van de provincies Limburg en Noord-Brabant (zoveel mogelijk in digitale vorm), waarbij te denken valt aan relevante beleidsdocumenten, informatie in reguliere P&C documenten, managementinformatie, informatie aan GS en PS, evaluatierapporten en adviezen die zijn uitgevoerd of binnen de termijn van het rekenkameronderzoek nog worden uitgevoerd. Daarnaast zullen beschikbare (evaluatie-) rapporten van overige instellingen met kennis over de Peelvenen worden meegenomen in de analyse.
2. Analyse van **beschikbare databases en (digitaal) kaartmateriaal**. De rekenkamer doelt hier op datasets waarin informatie over de Peelvenen in bewerkte vorm is opgenomen en kunnen bestaan uit geografische informatie, beleidsinformatie en financiële informatie. Het gaat hierbij om datasets die beschikbaar zijn bij de beide provincies, rijksoverheid, CBS en andere kennis- en onderzoeksinstellingen.
3. Door middel van **interviews** met medewerkers/deskundigen van de provincies Limburg en Noord-Brabant en andere betrokken partijen (EU, rijksoverheid, beheerders, gemeenten, waterschappen, belangengroepen, (vertegenwoordigers van) ondernemers en burgers) en inhoudelijk deskundigen (ecologen) zal het beeld zo compleet mogelijk worden gemaakt.
4. Voor het onderzoeken van de informatievoorziening aan en rolneming door PS zal de rekenkamer gebruik maken van met PS uitgewisselde informatie/documenten en **verslagen** van relevante bijeenkomsten, zowel in schriftelijke vorm als in de vorm van audioverslagen.

De behoefte die is geuit vanuit PS is om een langetermijnperspectief te hanteren, zowel naar het verleden als de toekomst. Gelet op de aard van de vraagstukken die leven en de lange termijn waarop resultaten zichtbaar zijn of behaald moeten zijn, is dit inhoudelijk gezien ook een verstandige keuze. De rekenkamer hanteert in de tijd dus een brede blik, waarbij gedurende het onderzoek keuzes zullen worden gemaakt, afhankelijk van beschikbare informatie en de noodzaak om te kiezen voor hoofdlijnen en sleutelmomenten. Doel is niet om een encyclopedische studie uit te voeren, maar om overzicht en inzicht te krijgen. Daarbij ligt het voor de hand dat de rekenkamer zich met name richt op de periode dat provincies een leidende rol kregen na de decentralisatie vanaf 2007. Ontwikkelingen in de periode daarvoor kunnen dan in grote stappen worden meegenomen, met een nadruk op belangrijke keuzes en activiteiten die hun invloed hebben op stand van zaken anno 2021.

Zoals gebruikelijk legt de rekenkamer de bevindingen vast in een conceptrapport van bevindingen, dat voor ambtelijk wederhoor zal worden aangeboden aan beide provincies. Doel hiervan is de feitelijke juistheid van bevindingen te laten toetsen. Het bestuurlijk rapport dat op basis van de bevindingen wordt opgesteld, wordt voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan GS van zowel Limburg als Noord-Brabant. Daarin zijn opgenomen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen die de rekenkamer destilleert uit het onderzoek. De bestuurlijke reactie van GS van beide provincies wordt opgenomen in de eindversie van het bestuurlijk rapport, voorzien van een nawoord door de rekenkamer.

Voor een uitgebreidere beschrijving van de stappen en criteria die de Zuidelijke Rekenkamer hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek, verwijzen wij naar het onderzoeksprotocol van de rekenkamer (zie <https://zuidelijkerekenkamer.nl/onderzoeksprotocol/>). Het onderzoek wordt uitgevoerd door de vaste medewerkers van de rekenkamer. Op onderdelen kan de rekenkamer externe expertise inzetten.

4. Planning

In tabel 2 hieronder is een globale planning opgenomen voor de uitvoering van het onderzoek. De planning omvat de vaste stappen die gebruikelijk zijn bij een rekenkameronderzoek. De programmaraad, griffies en vaste contactpersonen voor rekenkameronderzoek bij beide provincies worden op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek. Wanneer tussentijds majeure bijstellingen nodig blijken te zijn in de aanpak en/of planning, worden zij ook op de hoogte gebracht.

Tabel 2 Planning onderzoek

Activiteit	Periode
Opstellen en vaststellen van de startnotitie, startgesprekken en eerste verzameling gegevens	Maart/april 2021
Uitvoering onderzoek en opstellen conceptrapport van bevindingen	April 2021 – Oktober 2021
Ambtelijk hoor en wederhoor, opstellen concept bestuurlijk rapport	November 2021
Bestuurlijk hoor en wederhoor	November/december 2021
Aanbieding aan PS en publicatie	December 2021

Bij het opstellen van de planning is de rekenkamer uitgegaan van een vlotte uitwisseling van benodigde informatie, waarover in de startfase afspraken zullen worden gemaakt met beide provincies. De rekenkamer is daarbij bevoegd alle informatie (ook vertrouwelijk) die beschikbaar is voor het provinciebestuur op te vragen en mee te nemen in het onderzoek.