

Memo

aan : de algemene vergadering
van : het dagelijks bestuur
datum : 17 maart 2026
betreft : Scenariokeuze biodiversiteitsbeleid
2025012698

Inleiding

Biodiversiteit in de context van het waterschap gaat over wat het waterschap kan bijdragen aan het herstellen en verbeteren van het duurzaam functioneren van onze natuurlijke leefomgeving, in het bijzonder de ecologische kwaliteit van wateren en oevers, bermen en andere assets. Biodiversiteit gaat in essentie over soortenrijkdom, maar je kunt niet zomaar de soortenrijkdom verhogen. Je kunt wél de omstandigheden optimaliseren, ofwel de omgeving zodanig beheren en inrichten dat er veel soorten kunnen leven. Als grote beheerder in Zeeland heeft het waterschap hierin een belangrijke positie.

Vier scenario's

Dit memo schetst vier mogelijke scenario's voor de rol van het waterschap in omgaan met biodiversiteit.

De *mate van ambitie* bepaalt wat we willen bereiken; de *mate van borging* bepaalt hoe structureel en voorspelbaar we dat doen – zowel aan de voorkant (voorkomen van problemen) als aan de achterkant (monitoring, verantwoording en leren).

De scenario's zijn uitgewerkt langs de volgende kernvariabelen:

1. *Beleidsambitie biodiversiteit*

- Basis: voldoen aan wettelijke verplichtingen en benutten van logische meekoppelkansen binnen kerntaken.
- kerntaak: biodiversiteitsherstel wordt gezien als een volwaardige kerntaak naast bijvoorbeeld waterveiligheid, waterkwaliteit, en de zorg voor veilige wegen met actieve inzet op meetbare ecologische verbetering.

Ook in een scenario met basis ambitie voldoet het waterschap altijd aan de wettelijke verplichtingen, zoals de Kaderrichtlijn Water en de zorgplicht voor soortenbescherming bij beheer en onderhoud. Dat betekent ook dat een basis beleidsambitie er al toe kan leiden dat we meer rekening houden met biodiversiteit dan in de huidige situatie.

Het verschil tussen basis en kerntaak scenario zit in de mate waarin biodiversiteit wordt opgepakt als eigen beleidsdoel: bij basis ambitie alleen waar het verplicht of logisch aansluit, bij kerntaak ambitie ook als actief sturingsdoel.

2. *Verankering in beleid en uitvoering*

- Incidenteel: geen structurele borging; biodiversiteitsinitiatieven zijn afhankelijk van losse projecten (intern en eventueel de bijdrage aan extern geïnitieerde projecten) en individueel initiatief; beperkte registratie/monitoring en verantwoording.
- Structureel: systematische inbedding in beleid, processen en werkwijzen, met structurele registratie/monitoring en transparante rapportage ter ondersteuning van interne sturing, externe verantwoording en lerend vermogen.

Een incidentele verankering betekent niet dat er geen aandacht is voor biodiversiteit, maar dat er geen vaste, organisatiebrede structuur of werkwijze bestaat. In dat geval worden kansen en aandachtspunten vooral situationeel en per project afgewogen. Een structurele verankering houdt in dat biodiversiteit systematisch is ingebed in beleid, processen, registratie en monitoring, zodat keuzes consistent zijn en resultaten voorspelbaar kunnen worden verantwoord. Daarmee is biodiversiteit ook een standaard te betrekken onderdeel binnen een project of activiteit.

Biodiversiteit raakt aan de invulling van de kerntaken van het waterschap. De nieuwe Omgevingswet en Europese natuurwetgeving vragen aantoonbare naleving en vergroten de aandacht voor ecologische aspecten en biodiversiteit bij de uitvoering van de waterschapstaken. Verder wordt het waterschap als belangrijke beheersorganisatie in de fysieke ruimte vaak als onmisbare partner gezien voor het uitwerken en behalen van natuur- en biodiversiteitsdoelen door provincie en gemeenten. Een duidelijke positie en koers helpt om:

- ecologische aspecten tijdig in beeld te brengen en daarop in te spelen
- kansen voor meekoppeling met andere opgaven te benutten
- de inzet van middelen en capaciteit doelgericht te plannen
- helder en transparant te verantwoorden naar bestuur, partners en omgeving

De keuze voor een scenario bepaalt het ambitieniveau, de organisatorische borging en de strategische positie van het waterschap in de komende jaren.

Per scenario is beschreven:

- het toekomstbeeld (narratief)
- consequenties voor middelen, doelen, kerntaken, imago, draagvlak, organisatie, registratie en monitoring.
- doorvertaling naar de vijf manieren van werken van het waterschap (inrichting, onderhouden, bedienen, Vergunningen/Toezicht/Handhaving (VTH) en beïnvloeden)
- omgevingsbeeld: geeft weer hoe partners en samenleving de rol en inzet van het waterschap rond biodiversiteit ervaren en welke verwachtingen dit oproept.
- verwachte opbrengsten en focuspunten
- risico's en vermeden problemen
- verantwoording en leren

Monitoring in context

Registratie en monitoring geven inzicht in zowel de inspanningen die het waterschap levert als in de ontwikkeling van biodiversiteit en ecologische kwaliteit binnen het beheergebied. Bij **registratie** gaat het om het vastleggen van maatregelen en beheerhandelingen die gericht zijn op het verbeteren van leefomstandigheden voor flora en fauna. **Monitoring** verzamelt gegevens over de toestand van de natuur, zoals dynamiek in soorten, leefgebieden en ecologische kwaliteit. In veel gevallen vindt dit plaats in samenwerking met of aansluiting bij gegevens van andere partijen, waaronder de provincie. De wijze waarop registratie en monitoring worden vormgegeven kan per scenario verschillen en bepaalt mede welke informatie beschikbaar komt voor sturing, samenwerking en verantwoording.

Scenario A - Wettelijke basis, incidentele verankering

Scenariobeschrijving:

In dit scenario richt het waterschap zich op het naleven van wettelijke verplichtingen op het gebied van biodiversiteit, zoals de KRW, de Omgevingswet en de daarin opgenomen zorgplicht voor soortenbescherming. Biodiversiteitsmaatregelen komen voornamelijk voort uit verplichtingen of uit losse, incidentele projecten, zonder structurele borging in de werkwijze. In dit scenario worden biodiversiteitsaspecten per situatie beoordeeld, wat kan leiden tot variatie in het moment waarop deze worden betrokken in processen en projecten. Registratie van maatregelen wordt beperkt ingericht en vooral gekoppeld aan wettelijke verplichtingen (bijv. KRW-maatregelen). De monitoring van soorten en ecologie wordt niet zelfstandig ingericht; waar gegevens nodig zijn, wordt aangesloten bij externe partijen zoals de provincie.

Consequenties:

- Inzet middelen: basisinzet om aan het minimum te voldoen, financieel en personeel
- Te behalen doelen: wettelijke minimumvereisten.
- Uitvoering kerntaken: voldoen aan wetgeving zonder structurele verankering
- Imago: Het waterschap wordt gezien als een consequente uitvoerder van zijn wettelijke kerntaken. Door het ontbreken van structurele verankering van biodiversiteit is de inzet en samenwerking met partners op dit thema beperkt. Dit werkt door in beperkte zichtbaarheid op dit thema en een overwegend technisch beheergericht werkgeversimago. Intern draagvlak: Beperkt en afhankelijk van individuele medewerkers.
- Organisatie: Geen vaste planningsstructuur; afhankelijk van ad-hoc keuzes.
- Registratie en monitoring: vindt alleen plaats waar dit onderdeel is van de kerntaken (zoals de KRW). Voor biodiversiteitsmonitoring buiten deze wettelijke kaders wordt aangesloten bij externe organisaties; er is geen eigen systematische inzet.
- Communicatie: reactief en taakgericht, nadruk op wettelijke kaders en uitvoering binnen bestaande opgaven.

Doorvertaling naar 5 manieren van werken:

1. Inrichten: wettelijke eisen meegenomen.
2. Onderhouden: Beheer wordt uitgevoerd op basis van bestaande werkwijzen en wettelijke eisen.
3. Bedienen: Functioneel beheer.
4. VTH: Geldende wetten, regels en afspraken vormen het kader voor VTH
5. Beïnvloeden: Inbreng bij omgevingsprocessen vindt plaats waar dit aansluit bij kerntaken.

Omgevingsbeeld:

Het waterschap sluit aan bij het provinciale en gemeentelijke beleid via naleving van wettelijke verplichtingen (KRW, soortenbescherming). Initiatieven voor biodiversiteit worden doorgaans geïnitieerd door provincies en gemeenten. Het waterschap sluit hierbij aan voor zover dit past binnen de wettelijke taken en beschikbare capaciteit.

Opbrengsten & focuspunten:

- Uitvoering van wettelijke taken. Aanvullende maatregelen worden betrokken waar deze efficiënt passen binnen bestaande (kerntaak)budgetten.
- Uitvoering gericht op kerntaken binnen wettelijke kaders.
- Flexibiliteit om keuzes ad-hoc te maken.

Risico's / vermeden problemen:

- Vermeden: Eventuele overinvestering in biodiversiteit t.o.v. ambitie.
- Risico's: het waterschap kan worden aangesproken op de beperkte inzet voor biodiversiteit, wat kan leiden tot imagoschade (en bijvoorbeeld lager aanbod nieuwe medewerkers) en juridische procedures. Verder kan het scenario leiden tot vergunning vertragingen en kunnen achteraf hogere herstelkosten optreden. Strategisch kan het verlies van recht van spreken gaan spelen om andere partijen te vragen zich in te spannen voor bv biodiversiteit/schoner water.

Verantwoording & leren:

- Alleen incidentele projectmatige monitoring.
- Effecten op gebiedsniveau niet inzichtelijk.
- Leren beperkt tot losse ervaringen bij individuele medewerkers.

Scenario B - Wettelijke basis, structurele verankering

Korte beschrijving:

Het waterschap voldoet aan de wettelijke verplichtingen en borgt biodiversiteit in processen en werkwijzen. Hierdoor zijn meekoppelkansen systematisch in beeld en kunnen ecologische risico's, waar relevant, vroeg worden ondervangen. Dit verkleint juridische en financiële risico's. Registratie, monitoring en rapportage zijn op orde, waardoor het voldoen aan de wettelijke eisen aantoonbaar is. Bij monitoring wordt aangesloten op de bestaande monitoringinspanningen (bijvoorbeeld bij provincie) en wordt actief de afstemming gezocht.

Consequenties:

- Inzet middelen: Structurele inzet is nodig voor borging in processen, maar blijft beperkt tot de middelen en budgetten die passen binnen reguliere uitvoering.
- Te behalen doelen: Wettelijke eisen + beperkte extra indicatoren vanuit verankering.
- Uitvoering kerntaken: Minder uitvoeringsproblemen in relatie tot wettelijke vereisten.
- Imago: Imago als betrouwbare partner en werkgever die efficiënt en voorspelbaar bijdraagt aan biodiversiteit binnen de wettelijke en praktische kaders.
- Intern draagvlak: Breed door procesborging.
- Organisatie: Taken en rollen zijn verdeeld over bestaande processen en afdelingen, waardoor uitvoering uniform plaatsvindt binnen projecten en samenwerking met partners.
- Registratie: Maatregelen en beheerhandelingen worden structureel vastgelegd binnen bestaande processen en systemen.
- Monitoring: Aansluiting en afstemming met bestaande monitoringprogramma's (bijvoorbeeld van de provincie); eigen soortenmonitoring waar dit voortvloeit uit wettelijke verplichtingen (bijv. KRW).
- Communicatie: voorspelbaar en integraal, uitleg over hoe biodiversiteit standaard wordt meegewogen binnen bestaande taken en processen.

Doorvertaling naar 5 manieren van werken:

1. Inrichten: Biodiversiteit wordt meegenomen in standaard afwegingskaders.
2. Onderhouden: Natuurvriendelijk beheer op geselecteerde locaties.
3. Bedienen: Ecologie wordt expliciet meegewogen in keuzes binnen de uitvoering, waarbij een afweging plaatsvindt tussen ecologische effecten, doelmatigheid en kosten.
4. VTH: Geldende wetten, regels en afspraken vormen het kader voor VTH.
5. Beïnvloeden: Afstemming met partners vindt plaats op basis van bestaande beleidskaders.

Omgevingsbeeld:

Het waterschap borgt handelingskaders voor biodiversiteit binnen de eigen werkprocessen en draagt zo voorspelbaar bij aan landelijke, provinciale en gemeentelijke doelen. De rol is consistent en betrouwbaar binnen de kaders van de wet- en regelgeving.

Opbrengsten & focuspunten:

- Projectuitvoering en verantwoording verlopen volgens bestaande processen en kaders.
- Transparante verantwoording naar bestuur en omgeving.

Risico's / vermeden problemen:

- Vermeden: Onnodige vertragingen, meerkosten, ad hoc doordat zaken ons overkomen.
- Risico's: Maatschappelijke druk voor hogere ambitie, gemiste kans op grote herstelprojecten.

Verantwoording & leren:

- Structurele monitoring maakt naleving en resultaten aantoonbaar.
- Externe verantwoording eenvoudiger.
- Procesborging faciliteert organisatiebreed leren.

Scenario C - Kerntaak, incidentele verankering

Korte beschrijving:

In dit scenario ziet het waterschap biodiversiteit nadrukkelijk als een zelfstandig doel, gesteund door politieke en bestuurlijke ambitie. Biodiversiteitsinitiatieven worden vormgegeven in projecten en zijn afhankelijk van organisatorische keuzes per situatie. Daardoor ontstaan in sommige projecten zichtbare successen, terwijl andere kansen onbenut blijven. Of effectmonitoring plaatsvindt is een keuze per project en levert geen consistent totaalbeeld op, waardoor de werkelijke voortgang moeilijk aantoonbaar is.

Consequenties:

- Inzet middelen: Inzet is groter dan in scenario A en B en kan deels met externe middelen of samenwerkingen worden ondersteund.
- Te behalen doelen: Ambitieuze doelen, realisatie ongelijk verdeeld.
- Uitvoering kerntaken: Er kan aanzienlijke (lokale maar mogelijk ook tijdelijke) ecologische winst worden geboekt, de toepassing en effectiviteit binnen kerntaken verschilt per situatie.
- Imago: het waterschap profileert zich op specifieke biodiversiteitsprojecten, er kan echter kritiek komen op blijvende impact
- Intern draagvlak: Sterk bij koplopers (medewerkers/afdelingen), beperkt elders (binnen de organisatie).
- Organisatie: Mate van betrokkenheid en inzet kan per team of afdeling verschillen.
- Registratie: vastleggen van maatregelen vindt per project of initiatief plaats; een totaaloverzicht ontstaat via afzonderlijke projecten.
- Monitoring: soorten- en ecologische monitoring wordt per project ingevuld, vaak in samenwerking met externe partners; methoden kunnen per situatie verschillen.
- Communicatie: proactief en projectgericht, actieve profilering via voorbeeldprojecten en initiatieven, met wisselende organisatiebrede samenhang.

Doorvertaling naar 5 manieren van werken:

1. Inrichten: Biodiversiteit wordt meegenomen in geselecteerde projecten.
2. Onderhouden: Beheersmaatregelen worden per gebied ingevuld
3. Bedienen: Ecologisch beheer in sommige gebieden van aandacht.
4. VTH: Geldende wetten, regels en afspraken vormen het kader voor VTH
5. Beïnvloeden: Actief in sommige processen.

Omgevingsbeeld:

Het waterschap profileert zich met ambitieuze initiatieven, waardoor in projecten zichtbaar wordt bijgedragen aan landelijke, provinciale en gemeentelijke opgaven. Zonder vaste structuur binnen de organisatie kan dit leiden tot wisselende samenwerking en verwachtingen bij partners.

Opbrengsten & focuspunten:

- Mogelijkheid tot grote ecologische winst in voorbeeldprojecten.
- Innovatie en experimenten met nieuwe methoden.
- Profilering via succesvolle projecten.

Risico's / vermeden problemen:

- Vermeden: Gemiste kansen op toonaangevende herstelprojecten.
- Risico's: Onvoorspelbare prestaties, hogere kosten, juridische risico's. Beperkte duurzaamheid van maatregelen als onderhoud niet structureel geborgd is.

Verantwoording & leren:

- Monitoring op projectniveau (incidenteel), geen gebiedsbreed overzicht.
- Resultaten lastig aantoonbaar op lange termijn.
- Leren vooral in projecten, weinig organisatiebrede borging.

Scenario D - Kerntaak, structurele verankering

Scenariobeschrijving:

Biodiversiteit wordt meegenomen in beleid, uitvoering en monitoring op basis van vaste werkwijzen. Biodiversiteit wordt in alle werkprocessen integraal meegenomen, vormt een volwaardige kerntaak van het waterschap en is daarbij prioritair. Dankzij een uniforme en geborgde werkwijze worden meekoppelkansen systematisch benut en ecologische risico's tijdig ondervangen. Monitoring en vastlegging richten zich op ecologische indicatoren en leefgebiedkwaliteit. Resultaten worden geregistreerd en inzichtelijk gemaakt via bestaande rapportageprocessen.

Consequenties:

- Inzet middelen: Dit scenario vraagt om een grote structurele inzet die zichtbaar is in de begroting, gelabeld voor biodiversiteit ,aansluitend bij de kerntaak ambitie.
- Te behalen doelen: Trendverbetering gebiedsbreed; concrete kritische prestatie indicatoren (KPI's).
- Uitvoering kerntaken: Volledig geïntegreerd met synergie op andere opgaven.
- Imago: Het waterschap positioneert zich als actieve trekker, partner en regisseur in de regio waarbij biodiversiteit als volwaardige kerntaak naast de andere kerntaken wordt uitgevoerd. Hierbij worden verschillende belangen en perspectieven zorgvuldig afgewogen. In dit scenario kan het waterschap ook landelijk herkenbaar worden.
- Intern draagvlak: Breed en stevig.
- Organisatie: Taken, rollen en werkwijzen zijn vastgelegd in organisatiestructuur en processen.
- Registratie: maatregelen en beheerhandelingen worden vastgelegd op basis van vaste processen en indicatoren voor leefgebieden.
- Monitoring Ecologische en soortenmonitoring wordt georganiseerd waar dit nodig is om inzicht te krijgen in de biodiversiteitsontwikkeling, in samenhang met monitoring van partners zoals de provincie.
- Communicatie: proactief en integraal, duidelijke positionering van het waterschap als actieve partner met structurele verantwoording over voortgang en impact.

Doorvertaling naar 5 manieren van werken:

1. Inrichten: Altijd natuur-inclusief ontwerp en zover de situatie geschikt is, het toevoegen van plusmaatregelen.
2. Onderhouden: Ecologisch afgestemd beheer, lange termijn geborgd.
3. Bedienen: Operationeel beheer ondersteunt ecologische doelen.
6. VTH: Biodiversiteit wordt betrokken vanuit de daarvoor geldende wetten en regels.
4. Beïnvloeden: Strategisch en proactief.

Omgevingsbeeld

Het waterschap positioneert zich als actieve partner en koploper naast provincie en gemeenten. Door structurele borging draagt het waterschap niet alleen bij aan KRW-doelen, maar beïnvloedt het ook ruimtelijke en natuurontwikkelingsprocessen in de regio.

Opbrengsten & focuspunten:

- Structurele en aantoonbare biodiversiteitsverbetering.
- Sterke profilering (zowel intern als extern), kans op extra partners en middelen. Werkgeversimago: ambitieuze organisatie trekt ambitieuze werknemers
- Ecologische aspecten worden standaard meegenomen, waardoor uitvoering goed aansluit bij wettelijke vereisten en ruimtelijke opgaven.

Risico's / vermeden problemen:

- Vermeden: Juridische vertraging, gemiste kansen, versnippering, onverschilligheid.
- Risico's: Hogere structurele lasten, politieke druk bij trage zichtbaarheid, tragere processen.

Verantwoording & leren:

- Volledige monitoring en transparante rapportage.
- Sterke externe legitimatie en interne sturingsinformatie.
- Biodiversiteit is integraal geborgd in de organisatie, met vaste rollen en processen en ruimte om op basis van monitoring en evaluatie bij te sturen.

Bijlage 1. Samenvattend overzicht van de 4 scenario's in één tabel.

Aspect	Scenario A - Wettelijke basis, incidentele verankering	Scenario B - Wettelijke basis, structurele verankering	Scenario C - Kerntaak, incidentele verankering	Scenario D - Kerntaak, structurele verankering
Ambitie	Voldoen aan wettelijke verplichtingen; inzet beperkt tot incidentele logische meekoppeling	Wettelijke eisen en meekoppelkansen structureel geborgd met duidelijke kaders	Biodiversiteitsherstel als doel, beperkte kaders en borging	Biodiversiteitsherstel volledig doel en integraal onderdeel van beleid en uitvoering
Verankering	Geen vaste structuur; keuzes situatieafhankelijk	Structurele borging in processen en werkwijzen	Geen uniforme werkwijze; afhankelijk van initiatieven	Uniforme werkwijze, borging in alle processen
Financiën	Lage structurele lasten; met risico op onverwachte kosten door beperkte grip	Structurele geplande inzet, passend binnen reguliere middelen	Hogere inzet, mogelijk deels extern te financieren ; keuze per project	Structurele inzet, significante meerkosten voorspelbaar in begroting en passend bij hoge ambitie.
Kerntaken	Wettelijke minimum, aanvullende kansen wisselend benut	Kerntaken voorspelbaar uitgevoerd met vroege toetsing meekoppelkansen	Kerntaken verrijkt met ecologische winst, maar wisselend toegepast	Ecologie is nieuwe kerntaak
Imago / omgeving	Volgend	Betrouwbaar partner	Zichtbaar in projecten	Koploper en strategisch partner
Organisatie	Geen vaste planningsstructuur; maatwerk per situatie	Taken en rollen helder belegd; interne afstemming geborgd	Geen uniforme structuur; afhankelijk van initiatieven binnen organisatie	Volledig geborgd; vaste rollen, processen en lerend vermogen
Registratie	Aansluitend bij bestaande indicatoren	Structureel in processen	Per project verschillend	Gebiedsdekkend, vaste indicatoren
Monitoring	Alleen voor kerntaken (KRW); verder aansluiten bij externe partijen, geen eigen inzet.	Structureel belegd; actief aansluiten en afstemmen met bestaande programma's (bv. provincie)	Wisselend en onbeheerd projectmatige soortenmonitoring	Structureel en gebiedsdekkend georganiseerd in samenhang met provinciale monitoring.
Communicatie	Reactief en taakgericht	Voorspelbaar en integraal	Proactief en projectgericht	Proactief en integraal

