



randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Natuurbeheer in beeld

Provincie Noord-Holland

Natuurbeheer in beeld

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid
van natuurbeheersubsidies in Noord-Holland

Amsterdam, februari 2014

Voorwoord

Natuur in Nederland is hoogst zelden iets dat het zonder enige vorm van overheidsbemoeienis kan stellen. Niet alleen allerlei (internationale) afspraken over natuurdoelen vragen om gerichte maatregelen, ook de dynamiek van de natuur zelf vraagt met het oog op het behoud van specifieke natuurwaarden om ingrijpen.

Natuurbeleid en -beheer in Nederland zijn al jaren in beweging met als voorlopig slotstuk de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid naar de provincies. Deze beweeglijkheid is zeker van invloed geweest op de richting en uitvoering van dit onderzoek. Dit onderzoek is een momentopname, waarbij we hebben teruggekeken op de afgelopen jaren, terwijl de veranderingen en voorbereidingen voor toekomstig natuurbeleid volop gaande zijn. Dat neemt niet weg dat we hopen dat onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen weerklink zullen vinden en op hun beurt een positieve bijdrage zullen leveren aan deze veranderingen.



Voor het onderzoek heeft de Rekenkamer documentenonderzoek uitgevoerd en interviews gehouden met medewerkers van de provincie Noord-Holland. Daarnaast heeft een aanzienlijke groep betrokkenen in het natuurbeleid en -beheer hun medewerking aan de interviews en de verzameling van gegevens verleend. In het bijzonder zijn we ook de (agrarisch) natuurbeheerders van de twee nader onderzochte natuurgebieden (het IJperveld en het bos- en heidegebied ten zuiden van Hilversum) erkentelijk voor hun medewerking. Wij willen iedereen hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek. In het bijzonder dank aan Marlies Sanders van onderzoeksinstituut Alterra voor het tegenlezen en meedenken bij het onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Loes van den Broek MSc., Maarten Franken MSc. (onderzoekers), drs. Margot Gerritsen (projectleider) en dr. Gerth Molenaar (directielid).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	5
Reactie Gedeputeerde Staten	15
Nawoord Rekenkamer	21
1. Inleiding	23
1.1 Aanleiding	23
1.2 Doel van het onderzoek	24
1.3 Vraagstelling en beoordelingscriteria	24
1.4 Afbakening	25
1.5 Gebruikte onderzoeksmethoden	25
1.6 Leeswijzer	26
2. Context natuurbeluid	27
3. Beleidskader	29
3.1 Analyse nut en/of noodzaak en beleidstheorie	29
3.2 Formulering doelstellingen	31
3.3 Beoogde activiteiten	34
3.4 Samenhang doel, prestaties en activiteiten	38
4. Doelbereik	41
4.1 Realisatie beoogde prestaties	41
4.2 Mate van doelbereik maatschappelijke effecten	46
4.3 Inzicht in mate van doelbereik door de provincie	55
5. Verklaringen	61
5.1 Verklaringen	61
5.2 Provinciale sturing	70
6. Doeltreffendheid	75
6.1 Noodzakelijkheid subsidies	75
6.2 Bijdrage subsidie aan doelbereiking	77
7. Doelmatigheid	81
7.1 Beschikte en betaalde subsidies	81
7.2 Uitvoeringskosten en administratieve lasten	91
7.3 Verhouding kosten-baten	96
7.4 Sturing op kosteneffectiviteit	97

BIJLAGE A Beschrijving subsidiestelsels.....	101
BIJLAGE B Gebiedsstudie I - Ilperveld	109
BIJLAGE C Gebiedsstudie II - Hilversum.....	115
BIJLAGE D Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	121
BIJLAGE E Lijst van geraadpleegde bronnen	123
BIJLAGE F Lijst met gebruikte afkortingen en begrippen	125

Fotografie (Gerth Molenaar): twee natuurgebieden, te weten het Ilperveld (Landschap Noord-Holland) en het bos- en heidegebied ten zuiden van Hilversum (Goois Natuurreservaat).

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

De provincies hebben sinds de start van het Investeringsbudget Landelijk Gebied in 2007 een steeds belangrijkere taak gekregen op het terrein van natuur. Door de verdere decentralisatie van het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies is deze provinciale rol verder vergroot. Dit maakt het natuurbeleid in toenemende mate onderwerp van sturing en controle door Provinciale Staten (PS).

De Randstedelijke Rekenkamer heeft zichzelf met dit onderzoek voor de provincie Noord-Holland ten doel gesteld:

- inzicht te bieden in de middelen die door de provincie zijn uitgegeven aan natuurbeheer, de wijze waarop dit is gebeurd en de prestaties die hiervoor geleverd zijn;
- het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de provinciale natuurbeheersubsidies;
- het formuleren van aanbevelingen voor het provinciale natuurbeheerbeleid.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is: hoe doeltreffend en doelmatig zijn de provinciale natuurbeheersubsidies in de periode 2007 - 2012?

Bij doeltreffendheid gaat het om de vraag in hoeverre de mate van doelbereik toegeschreven kan worden aan het gevoerde beleid. Doelmatigheid is de bepaling van de efficiëntie van het uitgevoerde beleid: de verhouding tussen de bestede middelen en het bereikte resultaat.

De centrale vraagstelling is uitgewerkt tot de volgende deelvragen:

Doeltreffendheid	<ol style="list-style-type: none">1. In hoeverre zijn de beoogde doelen voor natuurbeheer bereikt?2. Wat zijn de verklaringen voor het bereikte succes dan wel het uitblijven daarvan?3. In hoeverre is het aannemelijk dat het doelbereik het resultaat is van de subsidieregelingen voor natuurbeheer?
Doelmatigheid	<ol style="list-style-type: none">4. In hoeverre staan de kosten van natuurbeheer in verhouding tot de behaalde prestaties en bereikte maatschappelijke effecten?

De deelvragen zijn in dit onderzoek nader onderzocht en leiden tot conclusies ten aanzien van de centrale vraagstelling. Vanwege de complexiteit van het beleidsveld en de beschikbare inzet van de Rekenkamer hebben we ons voor de beantwoording van de onderzoeksvragen gericht op beschikbare literatuur, gegevens van de provincie en gesprekken met betrokken partijen. Daarbij hebben we uitspraken willen doen die geldend zijn op het niveau van de gehele provincie.

Conclusies

Algemene conclusie: Natuurbeheer levert, zo blijkt uit wetenschappelijk onderzoek, een positieve bijdrage aan het zekerstellen van de biodiversiteit. De mate waarin is echter lastig vast te stellen vanwege de vele factoren die naast het beheer van invloed zijn op de ontwikkeling van de biodiversiteit. De sturing en aandacht van de provincie Noord-Holland heeft in de periode 2007-2012 vooral gelegen bij de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe subsidieregeling en het omgaan met beleidsontwikkelingen op nationaal niveau, zoals de bezuinigingen, decentralisatie van het natuurbeleid en het Natuurakkoord; er is weinig inhoudelijk gestuurd op basis van monitorgegevens. De uitvoeringskosten van de subsidieregelingen worden hoofdzakelijk gefinancierd door het Rijk en zijn te hoog.

De algemene conclusie is gebaseerd op deelconclusies ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Deelconclusie doeltreffendheid:

Het doel van natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer en de onderliggende prestaties zijn onvoldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden gemaakt. Daarnaast is de beschikbaarheid van eenduidige monitorgegevens te beperkt om uitspraken te kunnen doen over het doelbereik. Met uitzondering van het onderwerp weidevogels is er door de provincie in de periode 2007-2012 weinig inhoudelijk gestuurd op basis van monitoringgegevens. De provinciale sturing en aandacht heeft in deze periode vooral gelegen bij de ontwikkeling en invoering van een nieuwe subsidieregeling en het omgaan met beleidsontwikkelingen op nationaal niveau, zoals de bezuinigingen en het Natuurakkoord.

De gesubsidieerde activiteiten binnen het agrarisch natuurbeheer zijn, in tegenstelling tot natuurbeheer, specifiek omschreven. Doordat bij natuurbeheer de wijze van uitvoering in handen is gegeven van de beheerder en het ontbreekt aan eenduidige monitoringsgegevens, stuurt de provincie te weinig op de instandhouding en kwaliteit van de gesubsidieerde natuur. De introductie van de SNL-monitor in 2014 zal naar verwachting wel leiden tot informatie over de natuurkwaliteit van de gebieden.

Deze conclusie is gebaseerd op de bevindingen 1 t/m 9.

Gedragen beleidstheorie

Aan de subsidieregelingen voor natuurbeheer ligt een gedragen beleidstheorie ten grondslag. In de provinciale nota Noord-Holland Natuurlijk! uit 2005 is aangegeven dat natuurbeheer 'van doorslaggevend belang is' voor het bereiken van de natuurdoelen. Hoewel de grondslag voor het veronderstelde verband tussen beheer en natuurdoelen niet in de betreffende nota is aangegeven, wordt het belang van het uitvoeren van natuurbeheer voor het bereiken van biodiversiteitsdoelen door wetenschappelijk onderzoek onderbouwd en door experts breed onderkend. Het op een juiste wijze beheren van (agrarische) natuur levert volgens deskundigen een positieve bijdrage aan het zekerstellen van de biodiversiteit, het beoogd maatschappelijk effect van natuurbeleid.

Doelbereik slechts deels vast te stellen door beperkte beschikbaarheid van (monitor)gegevens

Het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer richt zich op de doelstelling van het natuurbeheer, het zekerstellen van de biodiversiteit en een aantal prestaties afkomstig uit de ILG-bestuursovereenkomst, de subsidieregelingen onder Programma Beheer en de provinciale nota Natuurbeleid Natuurlijk! uit 2005. Over de doelstelling, het zekerstellen van de biodiversiteit, zijn wel landelijke gegevens beschikbaar, maar geen provinciale gegevens. Het aantal metingen in Noord-Holland is te laag om hier betrouwbare uitspraken over te

doen. Hierdoor ontbreekt informatie over de ontwikkeling van de biodiversiteit in Noord-Holland. De landelijke gegevens laten zien dat het verlies aan biodiversiteit is geremd, maar nog niet is gestopt. Op provinciaal niveau is voor sommige gebieden informatie beschikbaar over de ontwikkeling van weidevogels en de verspreiding van flora en fauna.

De prestaties die zijn overeengekomen in de ILG-beheersovereenkomst zijn geformuleerd in termen van hectare beheerd gebied. Dienst Regelingen¹ geeft in jaarrapportages aan hoeveel hectare natuur en agrarische natuur gesubsidieerd zijn.

Voor de vier prestaties die horen bij Programma Beheer – landschappelijke kwaliteit versterken, recreatie mogelijk maken, deelname particuliere beheerders stimuleren en agrariërs actief betrekken bij natuurbeheer - zijn geen streefwaarden geformuleerd en ontbreekt het aan monitorgegevens om te kunnen vaststellen of de prestaties zijn bereikt.

De prestatie uit de nota Natuurbeleid Natuurlijk! - particulier natuurbeheer neemt jaarlijks met 150 hectare toe en heeft in 2018 een omvang van ten minste 2.000 hectare - is specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. De provincie houdt hier geen gegevens over bij, maar uit een analyse van Dienst Regelingen over 2011 blijkt dat deze prestatie vrijwel behaald is.

Doeltreffendheid niet vast te stellen

Doeltreffendheid gaat over de vraag in hoeverre de mate van doelbereik toegeschreven kan worden aan het gevoerde beleid. In dit geval gaat het dan om de vraag in hoeverre de natuurbeheerssubsidies hebben bijgedragen aan het zekerstellen van de biodiversiteit in de provincie Noord-Holland. Nog afgezien van de beperkte beschikbaarheid van eenduidige gegevens, is dit een lastig te beantwoorden vraag. De ontwikkeling van de biodiversiteit wordt door verschillende factoren beïnvloed. Naast de omvang en kwaliteit van de natuurgebieden, gaat het dan om zaken als waterstand, waterkwaliteit, vermesting, versnippering van gebieden, verzuring et cetera. Wetenschappelijk is vastgesteld dat natuurbeheer een positieve bijdrage levert aan biodiversiteit. Om te kunnen bepalen in welke mate dit het geval is geweest in Noord-Holland zou een specialistisch onderzoek nodig zijn, waarin naast de inzet van natuurbeheerssubsidies ook alle andere ter zaken doende factoren worden betrokken.

Subsidie noodzakelijk voor de uitvoering van beheer

Tijdens het onderzoek is uit gesprekken naar voren gekomen dat met de subsidie beheermaatregelen worden uitgevoerd die bijdragen aan het zekerstellen van de biodiversiteit. En omgekeerd, wanneer de subsidie zou wegvallen zullen natuurbeheerders prioriteiten moeten stellen en dit zal gevolgen hebben voor de biodiversiteit in gebieden. De natuurbeheerssubsidies vormen een substantieel deel van de inkomsten van terreinbeherende organisaties en zijn voor agrarisch natuurbeheerders een compensatie van gederfde inkomsten. Als de subsidie zou wegvallen heeft dat gevolgen voor de omvang van het beheerde areaal (agrarische) natuur en daarmee het behalen van het maatschappelijk effect. Verondersteld mag worden dat doelen, in termen van het zekerstellen van biodiversiteit, niet bereikt worden bij het wegvallen van subsidie. De vraag of agrarisch natuurbeheerders zullen doorgaan met natuurbeheer zonder subsidie, wordt door gesprekspartners wisselend beantwoord. De totale omvang van beheerde gebieden neemt waarschijnlijk wel af.

Aantal positieve neveneffecten

In de gesprekken die tijdens dit onderzoek zijn gevoerd, zijn ook de neveneffecten van de subsidieregeling aan de orde gekomen. Aangegeven is onder meer dat de subsidieregeling heeft geleid tot bewustwording over natuur

¹ Deze uitvoeringsinstantie valt onder verantwoordelijkheid van het Rijk. Dienst Regelingen en Agentschap NL zijn gefuseerd en per 1 januari 2014 de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) geworden.

bij agrariërs en dat de Index Natuur en Landschap², die bij het nieuwe subsidiestelsel is geïntroduceerd, heeft geleid tot een gezamenlijke taal en tot meer dialoog tussen de provincie en beheerders over welke natuur waar te beheren.

Vertrouwen bij beheerder vergt monitoring en sturing op het resultaat

De subsidie wordt in het SNL verstrekt voor het in standhouden van een op een natuurterrein aanwezig natuurbeheertype (natuurbeheer) en het uitvoeren van een agrarisch beheerpakket op landbouwgrond (agrarisch natuurbeheer). Wat de beheerder hiervoor doet is in de meeste gevallen aan hemzelf. Binnen het SNL-subsidiestelsel is er meer vertrouwen bij de beheerders gelegd. Dit vanuit de gedachte dat zij vanuit de kennis van hun gebied en het noodzakelijke beheer en daarmee per locatie de beste inzet van beheermaatregelen kunnen bepalen voor instandhouding.

Dienst Regelingen voert administratieve controles uit. Dienst Landelijk Gebied en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit voeren steekproefsgewijs veldcontroles uit bij respectievelijk natuurbeheerders en agrarisch natuurbeheerders. Gecertificeerde natuurbeheerders worden niet gecontroleerd en hoeven zich niet te verantwoorden over het door hun gevoerde beheer, maar worden periodiek geaudit op basis van hun kwaliteitssysteem. Ook de particuliere natuurbeheerders en de agrarisch natuurbeheerders hoeven zich binnen het SNL niet inhoudelijk te verantwoorden. Wel dienen zij bij de aanvraag om uitbetaling te verklaren dat zij het beheer hebben uitgevoerd dat past bij het beheertype c.q. het agrarisch pakket waarvoor zij subsidie hebben ontvangen. Daarnaast is er sprake van sociale controle op de uitvoering binnen de collectieve agrarische pakketten.

Juist wanneer de uitvoering voor een groot deel in handen van de beheerders wordt gelegd, is het van belang als subsidieverstrekker te sturen op bereikte resultaten. Dit vergt inzicht in de mate van instandhouding en in de kwaliteit van de natuur en agrarische natuur. Hierover zijn voor de periode 2007-2012 echter geen eenduidige monitoringgegevens voorhanden. Wel monitoren veel beheerders hun eigen gebieden volgens hun eigen methoden en systemen. Vooruitlopend op een nieuwe landelijke SNL-monitoringsystematiek heeft een aantal terreinbeherende organisaties (TBO's) in opdracht van de provincie gegevens bijgehouden conform de nieuwe systematiek. Daarnaast vindt monitoring plaats in de Natura 2000-gebieden. De introductie van de SNL-monitor in 2014 zal naar verwachting leiden tot informatie over de natuurkwaliteit van de gebieden.

Provinciale sturing vooral instrumenteel gericht, weinig beleidsinhoudelijk

Er zijn meerdere aannemelijke succes- en faalfactoren gevonden die een rol spelen bij natuurbeheer. Zo zouden natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer in elkaars nabijheid elkaar versterken en hebben beheerders baat bij continuïteit en meerjarige zekerheid over subsidies en beleid. Inzicht in deze factoren levert de mogelijkheid te leren van de ervaringen en sturing te geven aan het beleid.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er tot op heden weinig beleidsinhoudelijke sturing heeft plaatsgevonden op basis van monitoringgegevens. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat er de afgelopen jaren weinig gemonitord is, anderzijds komt dit ook door de aandacht die ambtelijk vooral is uitgegaan naar enerzijds het ontwikkelen en implementeren van het nieuwe subsidiestelsel en anderzijds de ontwikkelingen vanuit de Rijksoverheid. Er zijn echter wel stappen gezet om de komende jaren meer beleidsinhoudelijke te kunnen sturen op natuur. Het Programma Groen is daar als uitloei van de Agenda Groen een voorbeeld van. Dit uitvoeringsprogramma zal volgens de provincie gereed zijn in het voorjaar van 2014.³

Daarnaast heeft de provincie haar rol als gebiedsregisseur ingevuld via de lijn van de ruimtelijke ordening en de wettelijke bescherming van de Natura2000-gebieden en EHS. In het bestuurlijk interview heeft de verantwoordelijk gedeputeerde aangegeven dat de provincie ook haar rol heeft genomen in verschillende

² Deze index is een nationaal gebruikte natuurtypologie die de natuur verdeelt in beheertypen.

³ Provincie Noord-Holland, bestuurlijk interview, 15 november 2013

gebiedsprocessen. Zeker daar waar de belangen uiteenliepen heeft de provincie zijns inziens partijen bijeengebracht en gestimuleerd om tot afspraken te komen. In gebieden zoals de Ster van Loosdrecht zijn naar aanleiding daarvan volgens de gedeputeerde goede stappen gezet.

Uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, is gebleken dat de provincie weet wat er in het veld speelt aangaande de uitvoering van het beleid en wat er wel en niet goed gaat bij de opzet en uitvoering van de subsidieregeling. Er zijn voor de nabije toekomst aanpassingen in het stelsel voorzien. Zie hiervoor ook de tekst 'doorkijk naar de toekomst' verderop in dit hoofdstuk.

Deelconclusie doelmatigheid:

In de periode 2007-2012 is er in totaal € 38,5 miljoen besteed aan subsidies voor agrarisch natuurbeheer en € 15,5 miljoen aan natuurbeheer.

De uitvoeringskosten van de regelingen zijn te hoog. De uitvoering van de subsidieregelingen ligt voor een groot deel in handen van de Dienst Regelingen, een uitvoeringsorganisatie van het Rijk. De provincie had kunnen sturen op het aantal subsidieaanvragen – bijvoorbeeld bij de introductie van het SNL - en daarmee op een deel van de uitvoeringskosten, maar heeft dit niet gedaan. De uitvoeringskosten van de subsidieregelingen ten opzichte van de bestede subsidiemiddelen bedragen voor Dienst Regelingen 31,8% (landelijke meting uit 2010) en voor de provincie minimaal 8% (in de periode 2007-2012). De hoge uitvoeringskosten van Dienst Regelingen hangen enerzijds samen met de Europese eisen die aan de subsidiering van agrarisch natuurbeheer worden gesteld en anderzijds met het aantal subsidieaanvragen en daarmee met achterliggende keuzes van het Rijk en later de provincie om ook relatief lage bedragen uit te keren. De provinciale uitvoeringskosten hangen samen met het opstellen van het Natuurbeheerplan, de coördinatie van het agrarisch natuurbeheer, het ontwikkelen en de implementatie van het nieuwe stelsel. Daarnaast stuurt de provincie op doelmatigheid door het stimuleren van (vergaande) samenwerking tussen verschillende natuurbeheerorganisaties. Het is echter op dit moment nog niet duidelijk wat dit heeft opgeleverd of gaat opleveren.

Deze conclusie is gebaseerd op de bevindingen 10 t/m 15.

Verstreckte subsidiemiddelen zijn helder geadministreerd

In Noord-Holland is in de periode 2007-2012 voor € 54 miljoen aan beheersubsidies verleend. Hiervan is € 38,5 miljoen (71%) besteed aan agrarisch natuurbeheer en € 15,5 miljoen (29%) aan natuurbeheer. Daarnaast is door de provincie een schatting gemaakt van de zogenoemde 'reparatieuitgaven'. Dit zijn subsidies die rechtstreeks door de provincie zijn verstrekt, bijvoorbeeld in het geval de informatie die geleverd werd aan Dienst Regelingen om de subsidies te kunnen verlenen niet klopte en de aanvrager later in het gelijk gesteld werd en subsidie kreeg toegewezen. Voor 2011 en 2012 gaat het om respectievelijk € 174.000 en € 133.000. Tevens wordt door de provincie een boekjaarsubsidie verstrekt aan Landschap Noord-Holland (per jaar variërend tussen de € 2 à 3 miljoen) en een exploitatiebijdrage aan het Goois Natuurreservaat (per jaar variërend tussen de € 4 à 5 ton). Deze middelen zijn echter vooral bedoeld voor andere taken dan natuurbeheer.

Uitvoeringskosten te hoog

De uitvoeringskosten die gepaard gaan met de subsidieregelingen staan niet in redelijke verhouding tot de omvang ervan. Uitvoeringskosten van de subsidieregelingen worden hoofdzakelijk gemaakt door Dienst Regelingen. Deze zijn in de periode 2007-2012 gefinancierd door het Rijk.

In 2010 bedroegen de landelijke uitvoeringskosten voor Programma Beheer/SNL € 35 miljoen op een subsidieverstrekking van € 110 miljoen landelijk. Dit komt overeen met 31,8%. De uitvoeringskosten die gepaard gaan met het agrarisch natuurbeheer zijn een veelvoud van de uitvoeringskosten van het natuurbeheer. De

relatief hoge uitvoeringskosten zijn het gevolg van de detaillering van het (agrarisch) natuurbeheer, Europese regels die gepaard gaan met de cofinanciering vanuit Brussel aan agrarisch natuurbeheer en de beleidskeuze van het Rijk bij Programma Beheer en later de provincie(s) bij de introductie van het SNL, om ook relatief lage bedragen uit te keren. Er is op dit punt sprake van een IPO-lijn, maar hier wordt soms van afgeweken.⁴ De Tweede Kamer heeft in 2011 een motie aangenomen waarin wordt bepaald dat de uitvoeringskosten moeten worden teruggebracht naar 10%. Vanaf 2012 draagt het Rijk jaarlijks landelijk maximaal € 17 miljoen bij aan de uitvoeringskosten.

De provincie maakt ook kosten voor de uitvoering van de subsidieregeling. Dit zijn kosten die gepaard gaan met het opstellen van het Natuurbeheerplan, de openstellingbesluiten, de coördinatiekosten van het agrarisch natuurbeheer en monitoring. Op basis van door de provincie aangeleverde gegevens en schattingen is af te leiden dat deze minimaal 8% bedragen van de totale kosten (excl. de kosten van DR) in de periode 2007-2012. Deze liggen feitelijk waarschijnlijk een stuk hoger, daar ook via de lijn van het IPO middelen zijn besteed aan de ontwikkeling en implementatie van het nieuwe stelsel.

Grotere doelmatigheid mogelijk

De doelmatigheid heeft betrekking op de efficiëntie van het gevoerde beleid: de verhouding tussen de bestede middelen en het bereikte resultaat. Ofwel: hadden dezelfde resultaten bereikt kunnen worden met minder middelen, of meer resultaat met dezelfde middelen? Net zoals het lastig is om de bijdrage van het natuurbeheer te relateren aan het zekerstellen van de biodiversiteit, is het lastig om hierbij vast te stellen of dit efficiënt gebeurt is. Gelet op de hoge uitvoeringskosten achten wij het zeer aannemelijk dat een grotere doelmatigheid mogelijk is. De doelmatigheid van het beleid kan in de toekomst toenemen wanneer eenduidig wordt toegewerkt naar inhoudelijke doelstellingen en de uitvoeringskosten door Dienst Regelingen beperkt worden door wijzigingen in het stelsel.

Op de doelmatige besteding van subsidiemiddelen voor natuurbeheer wordt gestuurd door 75% van de normkosten van het beheer te subsidiëren. Het idee hierachter is dat dit de beheerders prikkelt het beheer zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Bij het agrarisch natuurbeheer wordt de vergoeding berekend door DLG samen met WUR/Alterra en vastgesteld door de provincies. De tariefstelling moet onafhankelijk en wetenschappelijk zijn onderbouwd binnen de Europese kaders. De doelmatigheid heeft de aandacht van de provincie. Tijdens het bestuurlijk interview heeft de gedeputeerde aangegeven dat hij liever enkele gebieden subsidieert waar het goed gaat, dan zoveel mogelijk gebieden te subsidiëren. Daarnaast stuurt de provincie op doelmatigheid door onder meer het stimuleren van (vergaande) samenwerking tussen verschillende natuurorganisaties. Dit duidt de Rekenkamer als positief en kansrijk met het oog op de kosteneffectiviteit. Wat dit proces heeft opgeleverd of gaat opleveren is echter op dit moment niet duidelijk. In 'Agenda Groen; Licht op Groen!' staat dat de provincie en de beheerders eind 2013 de afspraken evalueren.

Doorkijk naar de toekomst

Tijdens het begrotingsdebat van Economische Zaken in november 2013 gaf staatssecretaris Dijkema aan dat een hoogwaardige kwaliteit van het Natuurnetwerk (voorheen EHS) centraal moet staan en dat minder moet worden gekeken naar het precieze aantal hectare. Ze gaf aan dat ook voor de provincies een robuust en kwalitatief hoogwaardig netwerk het doel is.

Uit de Agenda Groen⁵ is af te leiden dat de provincie Noord-Holland de omvang van de subsidies de komende jaren gaat beperken. De provincie gaat in gesprek met organisaties die een boekjaarsubsidie ontvangen om dit om te bouwen naar financiering van concrete beleidsdoelen. Daarnaast is in het onlangs afgesloten Natuurpact

⁴ Dienst Regelingen, e-mail, 4 december 2013

⁵ Provincie Noord-Holland (2013), Agenda Groen, 11 maart 2013

afgesproken dat de provincies verantwoordelijk zullen worden voor het volledige agrarisch natuurbeheer, zowel binnen als buiten het Natuurnetwerk Nederland. Het Rijk blijft echter verantwoordelijk voor de EU-conforme uitvoering en daarmee voor de aansturing van Dienst Regelingen.⁶ De provincie acht zich verantwoordelijk voor de monitoring van de effecten van beheermaatregelen op populaties.

Lump sum voor natuurbeheer

In 2014 wordt de lump sum werkwijze ingevoerd voor terreinbeherende organisaties (TBO's) en andere grote beheerders die meer dan 75 hectare grond beheren. Een lump sum overeenkomst is een prestatieafspraken tussen de provincie en de natuurbeheerder over het natuurbeheer en de verantwoording daarover voor een periode van minimaal zes jaar. Naast het beheer kunnen ook inrichting en andere elementen als recreatie en soortenbeleid onderdeel uitmaken van de overeenkomst. De beheerder ontvangt dan voor het totale beheer een bedrag en bepaalt zelf op welke manier het gebied hiermee wordt beheerd. De lump sum overeenkomst is in de toekomst een voorwaarde voor beheerders met meer dan 75 hectare om in aanmerking te komen voor een beheervergoeding vanuit de subsidieregeling.

Collectieven voor agrarisch natuurbeheer

Per 1 januari 2016 gaat het vernieuwde stelsel voor agrarisch natuurbeheer in waar alleen collectieven subsidie kunnen aanvragen en subsidie wordt ingezet op de meest kansrijke plekken. Het wordt in twee fases ingevoerd. Tijdens het plattelandsontwikkelingsprogramma drie (POP3 – 2014-2020) ligt de nadruk op het versterken van de professionaliteit van de collectieven. Vanaf POP4 (2020-2026) is de verbreding van doelen een feit. Dienst Regelingen en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) controleren de collectieven administratief, financieel en in het veld. Als hierbij misstanden worden geconstateerd, int Dienst Regelingen eventuele vorderingen en sancties bij het agrarisch collectief.⁷

Monitoring

In 2014 wordt de monitoring voor natuurbeheer landelijk uitgerold.⁸ Deze is dan vernieuwd en aangevuld met monitoring voor de PAS en Natura 2000. Ook wordt dan de monitoring voor het agrarisch natuurbeheer uitgerold, welke nog wel in ontwikkeling is. Hierbij zijn onder andere het IPO, SOVON, gebiedscoördinatoren en de natuurbeheerkoepels betrokken. Op dit moment wordt getracht uniformiteit in de monitoring te brengen, zodat iedereen dezelfde informatie gebruikt als basis voor het agrarisch natuurbeheer en voor evaluaties en bijsturing van het beheer. Deze monitoring vervangt niet de verplichting van monitoring voor Natura 2000, maar is een aanvulling voor het agrarisch natuurbeheer binnen en buiten de EHS.⁹

Aanbevelingen voor Provinciale Staten

De Rekenkamer heeft zich in haar onderzoek vooral gericht op de gedecentraliseerde subsidies voor (agrarisch) natuurbeheer in de periode 2007-2012. Nu ook andere onderdelen van het natuurbeleid gedecentraliseerd worden, is het zaak dat de provincie inhoudelijk en procesmatig stuurt. Om hier invulling aan te geven heeft de Rekenkamer op basis van de conclusies en globale kennis van de toekomstige ontwikkelingen de volgende aanbevelingen geformuleerd:

⁶ Rijksoverheid (2013), Natuurpact in hoofdlijnen

⁷ www.portaalnatuurenlanschap.nl

⁸ Formeel na vaststelling van het beheerplan.

⁹ Medewerker Veelzijdig Boerenland betrokken bij werkgroep monitoring EHS, e-mail, 25 november 2013

Aanbeveling 1: Stel heldere streefwaarden vast voor biodiversiteit

De doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kunnen toenemen wanneer eenduidig wordt toegewerkt naar inhoudelijke doelstellingen en prestaties. De provincie werkt de Agenda Groen uit tot een Programma Groen dat in het voorjaar van 2014 aan PS wordt voorgelegd.¹⁰ Als PS willen sturen op het doel 'zekerstellen van de biodiversiteit' en het creëren van de juiste randvoorwaarden daarvoor, kunnen zij de behandeling van het Programma Groen aangrijpen om zeker te stellen dat er in de toekomst door de provincie wordt gewerkt met een heldere en meetbare set doelstellingen en prestaties. Dit vergt dat het begrip biodiversiteit specifiek en meetbaar wordt uitgewerkt voor de provincie Noord-Holland. Vervolgens kunnen er prestaties opgesteld worden voor de aspecten die hier een bijdrage aan leveren (denk aan verwerving, inrichting, beheer et cetera). Laat de prestaties voor natuurbeheer zo veel mogelijk aansluiten bij de huidige systematiek van het natuurbeheerplan en de index van beheertypen om de continuïteit te bewaren.

Aanbeveling 2: Laat u informeren over de opzet van de voorgenomen monitoring en beoordeel of deze voldoet om als Provinciale Staten te kunnen sturen.

Er is lang gewerkt aan de opzet van de monitoring van de nieuwe subsidieregeling. De monitoring is de verantwoordelijkheid van de provincie en deze zal in 2014 breed worden ingevoerd. Aangezien de uitvoering van het (agrarisch) natuurbeheer plaatsvindt door andere partijen is het van belang als provincie goede sturing op het monitorproces te geven. Vraag GS aan te geven hoe PS geïnformeerd gaan worden over de uitkomsten van de monitoring en beoordeel of dat volstaat om als PS te kunnen sturen. Vragen die daarbij aan de orde kunnen komen, zijn: levert de monitoring de inhoudelijke informatie op het juiste aggregatieniveau om te kunnen sturen, is de betrouwbaarheid van de gegevens gewaarborgd, hoe verlopen de gesprekken met de beheerders en de collectieven op dit punt, hoe gaat de provincie sturing geven? Vervolgens is het raadzaam vinger aan de pols te houden en over een aantal jaar GS te vragen om een reflectie op de monitoring en de eerste ervaringen daarmee.

Aanbeveling 3: Formuleer wat met collectieven moet worden bereikt en evalueer dit in 2017.

Bij het agrarisch natuurbeheer zal vanaf 2016 met gebiedscollectieven worden gewerkt. Hierdoor is minder directe controle nodig op individuele beheerders, maar wordt het collectief de partij waarmee de provincie afspraken maakt. Om gebiedscollectieven de verantwoordelijkheid over de uitvoering in handen te kunnen geven, zal de provincie goede afspraken moeten maken. Deze afspraken zijn bijvoorbeeld gericht op de te behalen prestaties, de wijze van financiële verantwoording, de inhoud en het proces van monitoring en evaluatie. Houd de vinger aan de pols, door het aangaan van gesprekken en bijvoorbeeld door onafhankelijke evaluaties te laten uitvoeren bij alle collectieven in de provincie. Het is zaak dat de provincie vooraf goed bedenkt wat met collectieven moet worden bereikt. Op die manier kan een evaluatie plaatsvinden aan de hand van de provinciale doelstellingen.

Aanbeveling 4: Onderzoek of verlaging van de uitvoeringskosten mogelijk is.

De uitvoeringskosten van de subsidieregeling zijn in verhouding te hoog. Dit geldt met name voor de uitvoeringskosten van de regelingen die gemaakt worden door Dienst Regelingen (DR). DR valt onder de verantwoordelijkheid van het Rijk. Het Rijk draagt vanaf 2012 jaarlijks maximaal € 17 miljoen bij aan de uitvoeringskosten die door DR gemaakt worden. De hoge kosten zijn het gevolg van de detaillering van natuurbeheer, Europese regels die gepaard gaan met de cofinanciering vanuit Brussel aan agrarisch natuurbeheer en de keuze om ook relatief lage bedragen uit te keren. De provincie kan invloed uitoefenen op het aantal subsidieaanvragen dat door DR wordt behandeld door de eisen die zij stelt aan de subsidieontvangers. Met de voorziene veranderingen in het stelsel (lump sum, gebiedscollectieven) zal het aantal subsidieaanvragen

¹⁰ Provincie Noord-Holland, bestuurlijk interview, 15 november 2013

bij DR naar verwachting al behoorlijk afnemen. Daarnaast kan de provincie hier op sturen door bijvoorbeeld een minimumsubsidiebedrag of een minimum areaalgrootte op te nemen in de subsidieverordeningen. De provincie kan zelfstandig beslissingen nemen en is niet gebonden aan het IPO of de andere provincies. De provincie heeft op dit punt al een stap gezet door haar subsidieverordening aan te passen door het aangeven van een minimum subsidiebedrag van € 5.000 per 1 januari 2014. Daarnaast heeft de provincie invloed op de uitvoeringskosten die zij zelf maakt. Hiervoor is het van belang inzicht te krijgen in alle kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de subsidieregeling en de verwachtingen voor de toekomst.

Specifiek aandachtspunt recreatievergoeding

Uit het onderzoek is als signaal naar voren gekomen dat de recreatievergoeding, welke is vastgesteld op € 35 per hectare per jaar, volgens beheerders in bepaalde gebieden te laag is om de kosten voor recreatie en toezicht te dekken. Dit kan er toe leiden dat middelen die zijn bedoeld voor natuurbeheer gebruikt worden voor recreatieve voorzieningen, zoals toezichthouders en het onderhouden van de recreatieve infrastructuur. Hoewel door beheerders niet is aangegeven dat dit nu gebeurt, komt uit literatuur naar voren dat naar schatting circa 30% van het natuurbeheerbudget wordt gebruikt voor recreatievoorzieningen. Een nadere toelichting is te lezen in de toelichting op bevinding 8 van dit rapport.

Extra aanbeveling 5: Vraag GS de verdeelsleutel voor de lump sum te baseren op een inschatting van reële kosten voor natuurbeheer en recreatie.

De financiële berekening van de verdeelsleutel, die onder de lump sumovereenkomsten komt te liggen, moet gebaseerd zijn op reële kostprijzen voor natuurbeheer en recreatie. Vraag GS om een beoordeling van en rapportage over de (on)toereikendheid van de recreatievergoeding voor bepaalde gebieden en ga na hoe deze recreatievergoeding verwerkt wordt in de berekening van de lump sum en bepaal welke verdeelsleutel gehanteerd moet worden.

Reactie Gedeputeerde Staten

Op de hierna volgende pagina's is de reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland op de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

POSTBUS 3007 2001 DA HAARLEM

Randstedelijke Rekenkamer
De heer A. Wiggers
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

F. Kuiper

BEL/NRL

Doorkiesnummer (023) 514 3628

kuiperf@noord-holland.nl

1 | 4

**Betreft: Reactie op concept bestuurlijke nota "Natuurbeheer in beeld
- provincie Noord-Holland"**

Geachte heer Wiggers,

Op 17 december 2013 heeft u ons de bestuurlijke nota "Natuurbeheer in beeld - provincie Noord-Holland" voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd. In onze vergadering van 28 januari 2014 hebben wij uw nota besproken. Graag reageren wij hierop met deze brief.

Wij hebben veel waardering voor uw gedegen rapport. Het natuurbeheer is een complex georganiseerd beleidsterrein, waarin uw onderzoekers zich in een relatief korte tijd hebben ingewerkt. Het onderzoek is zorgvuldig uitgevoerd en alle relevante stakeholders zijn betrokken. Uw rapport geeft een goed beeld van de uitvoering van het natuurbeheer in de periode 2007-2012. Deze periode stond voor de provincies in het teken van de uitvoering - in opdracht van het Rijk - van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De subsidiëring van het natuurbeheer was hier onderdeel van.

In deze periode is, zoals u terecht constateert, veel aandacht uitgegaan naar het instrumentarium voor natuurbeheer. Hierdoor is de aandacht voor de achterliggende beleidsdoelstellingen die met het natuurbeheer worden bereikt, minder prominent geweest. Overigens hebben wij ons hiermee in de ILG-jaren zeker ook bezig gehouden, getuige de inhoud van de Natuurbeheerplannen die in die jaren zijn opgesteld en de voorbereidingen die wij hebben getroffen voor het opstellen van de Natura2000-beheerplannen.

Vastgesteld kan echter worden dat de rol van de provincies in dit opzicht ook beperkt was: wij waren immers de *uitvoerder* van door het Rijk bepaald beleid, zoals - op groot detailniveau - vastgelegd in de ILG-bestuursovereenkomst tussen het Rijk en onze provincie. Het is daarom niet verwonderlijk dat, zoals u constateert, de aandacht in deze periode

Verzenddatum

- 6 FEB. 2014

Kenmerk

307143/307166

Uw kenmerk

2013/AW/116

Postbus 3007

2001 DA Haarlem

Telefoon (023) 514 3143

Fax (023) 514 3030

Houtplein 33

Haarlem [2012 DE]

www.noord-holland.nl

veel is uitgegaan naar kwantitatief geformuleerde doelstellingen in hectaren beheerd areaal en geld. Op deze wijze waren immers de doelstellingen van de ILG-bestuursovereenkomst geformuleerd.

In uw rapportage schetst u een treffend beeld van de dynamiek rond het natuurbeheer in de door u onderzocht periode. Deze is gestart met invoering van ILG (2007) en de ontwikkeling en invoering van het Stelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) in de jaren 2007-2010, en eindigde met de politieke keuzes van de kabinetten Rutte-I en -II (2010-2013) en de overeenstemming tussen Rijk en provincies over het Natuurakkoord (2011) en Natuurpact (2013). Ondanks alle turbulentie in deze periode delen wij uw conclusie dat in deze periode een goede basis is gelegd, die vertrouwen geeft in doelgericht, efficiënt en effectief natuurbeheer.

Met de decentralisatie van het natuurbeleid via het Natuurakkoord en het Natuurpact hebben de provincies de volle verantwoordelijkheid voor het natuurbeheer overgenomen. In onze Agenda Groen hebben wij daarom nadrukkelijk aandacht besteed aan dit onderwerp. Hierbij hebben wij ons - overeenkomstig onze nieuwe rol - naast kwantitatieve doelstellingen in hectaren en geld, ook meer beleidsmatige doelstellingen voor het natuurbeheer benoemd (zie Agenda Groen, hoofdstuk 4, 'Beheren'). De komende jaren zal deze benadering, waarbij wij als provincie een veel grotere verantwoordelijkheid hebben voor het natuurbeleid dan in de ILG-periode, verder worden uitgebouwd. Zo zullen wij meer aandacht besteden aan de biodiversiteitsdoelstellingen en monitoring van de effecten van beleid. Wij lezen uw aanbevelingen aan Provinciale Staten dan ook als een duidelijke ruggensteun voor de ingezette koers met de Agenda Groen.

Ten aanzien van uw vijf aanbevelingen geven wij, overeenkomstig uw verzoek daartoe, hierna onze reactie:

1. Heldere streefwaarden biodiversiteit vaststellen.

Nu de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid aan de provincies is gedecentraliseerd, zullen wij de komende jaren ook meer aandacht geven voor de hoofddoelstelling van het natuurbeleid: bevordering van de biodiversiteit. In de Agenda Groen is hiervoor al ruim aandacht en heeft het natuurbeheer een grote rol. Aan het onafhankelijk adviesbureau Alterra hebben wij een opdracht verstrekt om ons te adviseren over het monitoren van biodiversiteit. Wij nemen de aanbeveling over om betere streefwaarden voor biodiversiteit vast te stellen. Dit zal in ieder geval gebeuren in de Natura2000-beheerplannen en in het Natuurbeheerplan 2016.



2. *Beoordeling wijze van monitoring*

Bij sturing op doelrealisatie behoort een monitoring die aansluit bij de doelstellingen voor het natuurbeheer, en tevens een onderdeel van de onder 1 genoemde monitoring van biodiversiteit. Door de provincies is gezamenlijk een systematiek voor monitoring van de SNL-doelen ontwikkeld. Deze systematiek zal in 2014 worden ingevoerd en, indien hier aanleiding toe is, in de jaren daarna worden bijgesteld. Een jaarlijkse rapportage aan Provinciale Staten over de bevindingen past bij de verantwoording van bestede middelen. Ook hiervoor lijkt het Natuurbeheerplan het meest geschikte document. Wij nemen deze aanbeveling over.

3. *Duidelijke doelstelling agrarische collectieven (GLB 2016)*

Collectieven van agrarische grondgebruikers worden benoemd in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) vanaf 2016. De effectiviteit van het werken met deze collectieven voor het natuurbeheer vraagt duidelijke kaders. Deze worden in 2014, in samenwerking met de andere provincies, uitgewerkt. Wij nemen deze aanbeveling over. De suggestie voor het uitvoeren van een onafhankelijke evaluatie van de nieuwe collectieven nemen wij vooralsnog niet over. De toekomstige collectieven worden reeds door een onafhankelijke organisatie gecertificeerd en ge-audit. Daarnaast wordt door de uitvoeringsorganisatie RVO.nl (voorheen: Dienst Regelingen) toezicht uitgeoefend op het EU-conform handelen en de realisatie van het beheer. Een extra evaluatie lijkt op dit moment weinig meerwaarde te bieden. Het advies om de vinger aan de pols te houden door in gesprek te blijven met de beheerders en uitvoerders, sluit goed aan bij de regierol voor de provincie voor het natuurbeheer. Wij zijn reeds regelmatig in gesprek met de beheerders en uitvoerders en zullen dit blijven doen.

4. *Verlaag uitvoeringskosten*

Samen met de andere provincies en het Rijk is gewerkt aan een vernieuwing van het SNL, waarbij de verlaging van de uitvoeringskosten één van de expliciete aandachtspunten was. Het wordt zowel voor natuurbeheerders als agrarische beheerders mogelijk om op grotere schaal, doelgerichte afspraken te maken. Deze opschaling leidt tot een forse reductie van de uitvoeringskosten (naar schatting circa 70%). Wij geven dus reeds gevolg aan deze aanbeveling.

5. *Verdeelsleutel op basis van reële beheerkosten, incl. recreatie*

Bij de extra aanbeveling om de verdeelsleutel van subsidiegelden te baseren op reële kosten voor natuurbeheer en

recreatiebeheer, lijken in uw concept-rapportage drie zaken door elkaar te lopen:

- a. De beheer-handelingen die een beheerder moet uitvoeren zijn beschreven per beheertype. De bijbehorende kostprijs wordt jaarlijks herberekend (normkosten). Voor recreatiebeheer is dit niet het geval. Uw aanbeveling kan gelezen worden als een oproep hiertoe. Grote delen van het recreatiebeheer in Noord-Holland zijn echter op een geheel andere wijze georganiseerd, namelijk via de recreatieschappen, waardoor wij nu geen aanleiding zien om deze aanbeveling over te nemen.
- b. De subsidie die een beheerder ontvangt voor het beheer bestaat uit een percentage van de normkosten voor het desbetreffende beheertype. Er is geen sprake van een volledige vergoeding van de beheerkosten; dit is in het SNL ook nooit het geval geweest.
- c. Voor recreatief medegebruik bestaat de mogelijkheid van een toeslag voor de beheerder. Dit is een vast bedrag. De systematiek van het SNL kent meerdere typen recreatiebeheer, variërend van zeer intensief tot extensief. In Noord-Holland is momenteel één type opengesteld. Uw aanbeveling kan gelezen worden als een oproep om meerdere recreatietypen open te stellen. Wij zullen ons over deze oproep beraden en de kosten hiervan in beeld brengen.

Wij hopen u met deze bestuurlijke reactie voldoende te hebben geïnformeerd. Wij zien uit naar uw definitieve rapportage aan Provinciale Staten en de bespreking daarvan.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,


provinciesecretaris
G.E.A. van Craaikamp


voorzitter
J.W. Remkes



Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie en waardering voor het onderzoek. Ook vanuit de Rekenkamer is het onderzoekstraject als constructief ervaren. We zijn verheugd dat GS de aanbevelingen grotendeels overnemen. De reactie van GS geeft ons aanleiding tot de volgende opmerkingen.

GS schrijven in hun reactie dat in deze periode een goede basis is gelegd die vertrouwen geeft in doelgericht, efficiënt en effectief natuurbeleid. GS zien het rapport als een belangrijke ruggensteun voor de Agenda Groen. De Rekenkamer merkt op dat in de bestuurlijke samenvatting van de Agenda Groen is aangegeven dat er stappen zijn gezet om de komende jaren meer beleidsinhoudelijk te kunnen sturen op natuur. Daar staat tegenover dat het concretiseren van het beleid, het formuleren wat met collectieven bereikt moet worden en het ontwikkelen van een aan de doelen gekoppelde monitoring forse stappen zijn die nog wel gezet moeten worden. Zoals bij aanbeveling 1 is opgenomen, wijst de Rekenkamer hierbij met name ook op het belang van de uitwerking van de doelen en streefwaarden in het Programma Groen.

Bij aanbeveling 3 over de agrarische collectieven geven GS aan dat sprake zal zijn van certificering en auditing door een onafhankelijke organisatie en dat daarom onze aanbeveling voor het uitvoeren van een onafhankelijke evaluatie vooralsnog niet zal worden overgenomen. De Rekenkamer heeft waardering voor de inzet op certificering. Hierbij dient bedacht te worden dat de auditing in het kader van certificering is gericht op het eigen handboek en procedures van de gecertificeerde organisaties en niet per se op elementen waarover de provincie afspraken zou willen maken met deze organisaties.

GS maken verschillende kanttekeningen bij aanbeveling 5. Deze aanbeveling betreft het extra aandachtspunt van de recreatievergoeding, in het bijzonder de recreatietoelagen bij het beheer van natuurgebieden. Dit is in de reactie van GS punt c. Zoals GS zelf aangeven, biedt de SNL-systematiek hiervoor mogelijkheden en we juichen het toe dat GS zich zullen beraden op het openstellen van meerdere recreatietypen voor een toeslag.

De Rekenkamer ziet met belangstelling de reactie van PS op het onderzoek tegemoet.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

De provincies hebben, met de start van het Investeringsbudget Landelijk Gebied in 2007, een steeds belangrijkere taak gekregen op het terrein van natuur. Door de verdere decentralisatie van het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies zal deze provinciale rol verder vergroten. Dit maakt het natuurbeleid in toenemende mate onderwerp van sturing en controle door Provinciale Staten (PS).

Het provinciale natuurbeleid kent doelen ten aanzien van biodiversiteit, ecologische verbindingen, terugdringen van versnippering, belevingswaarde en gebruik van natuur. Sommige doelen komen voort uit (inter)nationale verplichtingen, andere doelen berusten op provinciale keuzen. Er is daarbij sprake van doelen op verschillende niveaus, variërend van doelen op het niveau van de provincie tot doelen op het niveau van percelen of clusters van percelen.

Het natuurbeleid is al geruime tijd onderwerp van discussie en deze discussie is nog niet afgerond. Zo is tijdens het onderzoek – half mei 2013 – het advies ‘Onbeperkt houdbaar - naar een robuust natuurbeleid’ van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) verschenen. Dit advies (alsmede de in dit kader verrichte onderzoeken) bevat veel elementen die ook in dit onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer aan de orde worden gesteld.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft besloten een onderzoek uit te voeren naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidies voor natuurbeheer in de provincie Noord-Holland.

Een belangrijke aanleiding om onderzoek naar natuur te verrichten is een eerder via de programmaraad ingediend verzoek vanuit PS Noord-Holland. Daarop volgend zijn in verschillende bijeenkomsten met leden van PS in de vier provincies verschillende vervolgvragen gesteld over het bereiken van de doelen en de besteding van de middelen voor natuur. Door leden van PS Noord-Holland is aangegeven dat zij, ondanks de lopende ontwikkelingen op het terrein van natuur, toch mogelijkheden zien voor een Rekenkameronderzoek. De oorspronkelijke onderzoeksuggestie is ingehaald door de tijd, waardoor een onderzoek naar organisatievormen (ideale structuur, beheermodellen, e.d.) niet wenselijk was. Maar in een onderzoek naar de mate van doelbereiking en de doeltreffendheid van het natuurbeleid, alsmede naar de geldstromen, zagen PS wel toegevoegde waarde. Het beleid wordt weliswaar aangepast, maar de afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in natuur en in het kader van de decentralisatie en de bezuinigingen is het juist belangrijk om te weten wat is bereikt. Dit kan helpen bij het bijstellen van het beleid.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek naar natuurbeheersubsidies is:

- inzicht bieden in de middelen die door de provincie zijn uitgegeven aan natuurbeheer, de wijze waarop dit is gebeurd en de prestaties die hiervoor geleverd zijn;
- het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de provinciale natuurbeheersubsidies;
- het formuleren van (algemene) aanbevelingen voor het provinciale natuurbeheerbeleid.

1.3 Vraagstelling en beoordelingscriteria

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is: hoe doeltreffend en doelmatig zijn de provinciale natuurbeheersubsidies in de periode 2007 - 2012?

Deze centrale onderzoeksvraag is vervolgens uitgewerkt tot de volgende deelvragen:

Doeltreffendheid	<ol style="list-style-type: none"> 1. In hoeverre zijn de beoogde doelen voor natuurbeheer bereikt? 2. Wat zijn de verklaringen voor het bereikte succes dan wel het uitblijven daarvan? 3. In hoeverre is het aannemelijk dat het doelbereik het resultaat is van de subsidieregelingen voor natuurbeheer?
Doelmatigheid	<ol style="list-style-type: none"> 4. In hoeverre staan de kosten van natuurbeheer in verhouding tot de behaalde prestaties en bereikte maatschappelijke effecten?

Deze deelvragen zijn voorzien van een aantal beoordelingscriteria om tot uitspraken te komen over de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Onderzoeksvraag	Beoordelingscriterium
1. In hoeverre zijn de beoogde doelen bereikt?	<p>Beoogde prestaties en maatschappelijke effecten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1 De provincie heeft een analyse uitgevoerd van nut en/of noodzaak en beschikt over een beleidstheorie. 1.2 De provincie heeft in het beleidskader de beoogde doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. 1.3 De provincie heeft in de subsidieregeling specifiek omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend. 1.4 De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen een samenhangend geheel. <p>Gerealiseerde prestaties, maatschappelijke effecten en neveneffecten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.5 De beoogde prestaties zijn gerealiseerd. 1.6 De beoogde maatschappelijke effecten worden c.q. zijn bereikt. 1.7 De provincie heeft inzicht in de mate van doelbereik.
2. Wat zijn de verklaringen voor het bereikte succes dan wel het uitblijven daarvan?	<p>Verklaringen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 2.1 De verklaringen voor het bereiken dan wel uitblijven van succes zijn plausibel. <p>Sturing:</p> <ol style="list-style-type: none"> 2.2 De provincie heeft inzicht in de succes- en faalfactoren van het beleid en gebruikt dit inzicht om bij te sturen.

Onderzoeksvraag	Beoordelingscriterium
3. In hoeverre is het aannemelijk dat het doelbereik het resultaat is van de subsidieregelingen voor natuurbeheer?	<p>Noodzaak subsidies:</p> <p>3.1 Voor het uitvoeren van de activiteiten en het behalen van de prestaties is de subsidie noodzakelijk gebleken.</p> <p>Bijdrage aan doelbereiking:</p> <p>3.2 De subsidie heeft een substantiële bijdrage geleverd aan het bereiken van de doelen.</p>
4. In hoeverre staan de kosten van natuurbeheer in verhouding tot de behaalde prestaties en maatschappelijke effecten?	<p>Verstreckte subsidies, uitvoeringskosten en administratieve lasten:</p> <p>4.1 De subsidiemiddelen zijn beschikbaar.</p> <p>4.2 De uitvoeringskosten van de provincie (inclusief Dienst Regelingen) en administratieve lasten van de natuurbeheerders staan in redelijke verhouding tot de omvang van de subsidie.</p> <p>Verhouding kosten-baten</p> <p>4.3 De kosten-batenverhouding wordt door betrokkenen en belanghebbenden als positief beoordeeld.</p> <p>4.4 De provincie stuurt op een kostenefficiënte uitvoering van de subsidieregeling.</p>

De criteria worden nader toegelicht bij de beoordeling ervan in de volgende hoofdstukken.

1.4 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- de doeltreffendheid en doelmatigheid van het provinciale natuurbeheerbeleid en daarbinnen de subsidieregelingen voor natuurbeheer in de provincie Noord-Holland;
- de periode 2007 - het moment dat het Programma Beheer overging naar de provincies en de middelen via het ILG aan de provincie werden uitgekeerd - tot en met 2012;
- de natuurgebieden waarvoor provinciale natuurbeheersubsidies beschikbaar gesteld zijn;
- de aspecten zoals beschreven in het analysekader en de deelvragen.

Het onderzoek richt zich niet op de:

- rechtmatigheid van het gevolgde subsidieproces en de subsidiebestedingen;
- de verwerving of inrichting van natuurgebieden;
- condities die naast natuurbeheer de biodiversiteit beïnvloeden;
- regelingen die zijdelings met natuurbeheer te maken hebben, zoals natuurbescherming of het faunafonds;
- de beoordeling van ecologische causaliteitsvraagstukken;
- de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van individuele natuurbeheerders/natuurbeherende organisaties;
- de evaluatie van het subsidiestelsel als zodanig.

1.5 Gebruikte onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van bestaande literatuur en onderzoeken op het gebied van natuur en natuurbeheer. Bij de provincie zijn provinciale documenten en gegevens opgevraagd. Daarnaast is gebruik gemaakt van de jaarrapportages en databestanden van de Dienst Regelingen, de uitvoerder van de regeling.

Om inzicht te krijgen in de praktijk en de beoordeling van betrokken partijen over diverse aspecten van de subsidiestelsels zijn gesprekken gevoerd met diverse betrokken organisaties. Er is gesproken met een breed scala aan partijen: met (koepels van) natuurbeheerders, uitvoeringsorganisaties, experts et cetera.

In bijlage D is een overzicht opgenomen van alle gesprekspartners. Van de gesprekken zijn verslagen opgesteld die door de gesprekspartners zijn geaccordeerd.

Voorafgaand aan de gesprekken is de gesprekspartners een scorekaart met stellingen voorgelegd. Tijdens de gesprekken zijn de scores op deze stellingen veelal besproken. In deze rapportage wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten op de stellingen.

Tevens zijn, om meer inzicht te krijgen in de praktijk van het natuurbeheer, twee gevalstudies uitgevoerd. Voor zowel het IJperveld als een gebied onder Hilversum is in beeld gebracht wat de opgaven zijn, welke natuur- en beheertypen er liggen en hoe de subsidieontvangende partijen de subsidieregeling, de resultaten en de uitvoering beoordelen. De gevalstudies zijn opgenomen in bijlage B en C en waar illustratief zijn in de tekst voorbeelden uit de gevalstudies opgenomen.

1.6 Leeswijzer

De rapportage begint met het schetsen van de context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt. Vervolgens gaan we in op de vier onderzoeksvragen. De eerste onderzoeksvraag, in hoeverre zijn de beoogde doelen voor natuurbeheer bereikt, is vanwege de grootte onderverdeeld in hoofdstuk 3 (beleidskader) en hoofdstuk 4 (doelbereik). In hoofdstuk 5 komen de verklaringen voor het bereikte succes dan wel het uitblijven daarvan aan de orde. In hoofdstuk 6 staat de doeltreffendheid centraal en in hoofdstuk 7 komt de doelmatigheidsvraag aan de orde.

Wanneer in een voetnoot wordt verwezen naar een website, is de naam van de homepage weergegeven met een verwijzing naar de juiste hyperlink in de literatuurlijst. Bij een digitale versie van dit rapport kunt u op de link in de voetnoot klikken en gaat u direct naar de juiste pagina.

HOOFDSTUK 2

Context natuurbeleid

Er vinden nogal wat ontwikkelingen plaats in het natuurbeleid. Om dit onderzoek en de resultaten in de context te kunnen plaatsen, is hieronder een tijdlijn met meest belangrijke gebeurtenissen en besluiten opgenomen. In dit onderzoek wordt vooral de periode 2007 t/m 2012 in beschouwing genomen, en is een doorkijk gegeven naar toekomstige (voorgenomen) ontwikkelingen. Hieronder is een tijdlijn opgenomen met de belangrijkste relevante gebeurtenissen.

<p style="text-align: right;">Boswet 1961</p> <p><i>Inwerkingtreding Boswet, welke zorgt voor behoud van het oppervlakte bos in Nederland.</i></p>	<p>1969 Natuurbeschermingswet</p> <p><i>Inwerkingtreding Natuurbeschermingswet</i></p>
<p style="text-align: right;">Conventie van Bern 1982</p> <p><i>De Conventie van Bern is een internationaal verdrag met betrekking tot het behoud van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en hun natuurlijke leefmilieus (habitats) in Europa. Het verdrag werd op 19 september 1979 ondertekend en werd op 1 juni 1982 van kracht in alle Europese landen.</i></p>	<p>1990 EHS</p> <p><i>Introductie Ecologisch Hoofd Structuur (EHS) in het natuurbeleidsplan van het Rijk. Daarbij presentatie van kaart met verspreiding en aansluiting van natuurgebieden.</i></p>
<p style="text-align: right;">Natura 2000 1992</p> <p><i>Introductie van het plan Natura2000: bescherming van belangrijkste leefgebieden met Vogelrichtlijn(1979) en Habitatrichtlijn (1992).</i></p>	<p>1992 Biologische diversiteit</p> <p><i>Ondertekening 'Convention on biological diversity' door het Rijk (Rio de Janeiro) voor behoud van de biologische diversiteit en duurzaam gebruik.</i></p>
<p style="text-align: right;">Programma Beheer 2000</p> <p><i>Inwerkingtreding Programma Beheer, bestaande uit subsidieregeling natuurbeheer (SN) en agrarisch natuurbeheer (SAN). Landschapsbeheer valt onder beide.</i></p>	<p>1993 Decentralisatie ruimtelijke verantwoordelijkheid</p> <p><i>Verankering EHS in provinciaal ruimtelijke ordeningskader en ondertekening van het Decentralisatie Impuls-Akkoord door Rijk en provincies met afspraken over landinrichting, beheersovereenkomsten en grondverwerving.</i></p>
<p style="text-align: right;">Agenda Vitaal Platteland 2004</p> <p><i>Agenda Vitaal Platteland met hoofdlijnen van plattelandsbeleid van het Rijk, gericht op decentralisatie met centrale rol voor provincies. Nadere uitwerking hiervan in de latere Nationale plattelandsstrategie (NPS), het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP2) en juridische verankering in de Wet ILG (WILG).</i></p>	<p>2002 Flora- en Faunawet</p> <p><i>Inwerkingtreding Flora- en faunawet om soorten te beschermen.</i></p>
<p style="text-align: right;">Decentralisatie inrichting landelijk gebied 2007</p> <p><i>Invoering van Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) met bundeling van rijksmiddelen. Provincies worden verantwoordelijk voor doelen uit het Tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland. Programma Beheer gaat over van het Rijk naar de provincies. Provinciale subsidieregelingen voor (agrarisch) natuurbeheer heten nu PSN en PSAN.</i></p>	<p>2005 Natuurbeschermingswet (gewijzigd)</p> <p><i>Inwerkingtreding Natuurbeschermingswet, welke gebieden beschermt tegen aantasting van ecosystemen en habitats.</i></p> <p>2007 Ontwikkeling SNL</p> <p><i>Provincies starten met de ontwikkeling van een vereenvoudigd stelsel voor natuurbeheer: het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Instrumenten hiervan zijn onder andere: Subsidieverordening Natuur en Landschapsbeheer (SVNL) en Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL).</i></p>

<p>Herijking EHS 2010</p> <p>Provincie Noord-Holland heeft de grenzen van de EHS aangepast voor een ecologisch beter, financieel haalbaar en sneller realiseerbaar EHS. De provincie houdt hier aan vast, ook na de landelijke herijking in 2011.</p>	<p>2010 SNL-Agrarisch</p> <p>Inwerkingtreding Subsidieverordening Natuur en Landschap (SVNL) voor wat betreft het onderdeel agrarisch natuurbeheer (SNL-A).</p>
<p>Afronding ILG 2012</p> <p>Met de Afrondingsovereenkomst ILG tussen Rijk en provincies in november 2012 wordt het ILG dat zou lopen tot 2013 vervroegd afgerond. De definitieve afwikkeling vindt plaats bij de wijziging van de WILG in 2013. De provincie krijgt hiervoor € 151 miljoen.</p>	<p>2011 SNL-Natuur</p> <p>Inwerkingtreding Subsidieverordening Natuur en Landschap (SVNL) voor wat betreft het onderdeel natuurbeheer (SNL-N).</p> <p>2012 Bestuursakkoord Natuur</p> <p>Implementatie bestuursakkoord Natuur tussen Rijk en provincies voor de periode 2011-2015. Provincies worden verantwoordelijk voor regionale natuurbeleid. Vanaf 2014 zullen ze financieel verantwoordelijk zijn. Het Rijk zal voor het beheer € 105 miljoen toevoegen aan het provinciefonds en blijft verantwoordelijk voor het voldoen aan internationale verplichtingen.</p>
<p>Wijziging Wet ILG 2013</p> <p>Wijziging Wet ILG. Provincies worden nu ook financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de beheermaatregelen, behalve agrarisch natuurbeheer buiten EHS.</p>	<p>2013 Decentralisatie Faunafonds</p> <p>Faunafonds (uitkeringen voor wildschade) gedecentraliseerd naar provincies. Rijk blijft verantwoordelijk voor nakomen van Europese biodiversiteitsverplichtingen buiten EHS.</p>
<p>Natuurpact 2013</p> <p>Natuurpact tussen Rijk en provincies. Realiseren van robuust natuurnetwerk in 2027 welke groter wordt dan de EHS. De planologische begrenzing is 31 december 2013 gereed. Aan beheerders en grondeigenaren wordt een substantiële eigen bijdrage gevraagd in verwerving en inrichting. Er komt één stelsel voor agrarisch natuurbeheer binnen en buiten het Natuurnetwerk, waarvoor de provincie verantwoordelijk is. Collectieven krijgen een centrale rol, voorzien in 2016.</p>	<p>2014 Nieuwe Wet Natuurbescherming</p> <p>Verwachte invoering nieuwe Wet Natuur-bescherming, waarin Flora- en faunawet, de Natuur-beschermingswet en de Boswet worden samengevoegd.</p>
<p>Monitoring SNL 2014</p> <p>Landelijke uitrol monitoring SNL voorzien. Sinds 2012 leveren Natuurmonumenten, Landschap Noord-Holland en Unie van Bosgroepen al gegevens aan voor dit systeem.</p>	<p>2014 Decentralisatie natuurbeleid</p> <p>Inwerkingtreding decentralisatie. Provincie verantwoordelijk voor realiseren en beheren Natuurnetwerk, inclusief Natura2000 gebieden.</p>
<p>Agrarische collectieven 2016</p> <p>Inwerkingtreding vernieuwd stelsel Agrarisch Natuurbeheer, waardoor agrariërs in een bepaald gebied alleen nog als collectief subsidie kunnen aanvragen en niet meer individueel.</p>	<p>2014 Lump sum</p> <p>Inwerkingtreding lumpsum overeenkomsten: prestatieafpraak tussen provincie en beheerder over natuurbeheer gebied als geheel. Voor gebieden groter dan 75 hectare.</p>



HOOFDSTUK 3

Beleidskader

De provincie Noord-Holland verstrekt subsidies aan (agrarisch) natuurbeheerders voor het nemen van beheermaatregelen. De bedoeling is dat deze beheermaatregelen bijdragen aan de provinciale natuurdoelstellingen.

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op het beleidskader van de provincie. Hierbij gaan we na of:

- een analyse is uitgevoerd van de nut en/of noodzaak en of een beleidstheorie aanwezig is (§ 3.1);
- de beoogde doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd (§ 3.2);
- in de subsidieregeling specifiek omschreven is voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend (§ 3.3);
- de beoogde doelen, prestaties en activiteiten een samenhangend geheel vormen (§ 3.4).

Omwille van de leesbaarheid is een uitgebreide beschrijving van de subsidiestelsels hier achterwege gelaten en opgenomen in bijlage A.

3.1 Analyse nut en/of noodzaak en beleidstheorie

Criterion 1.1: De provincie heeft een analyse uitgevoerd van nut en/of noodzaak en beschikt over een beleidstheorie.

Bij dit criterium gaat het erom dat de provincie helder en eenduidig beargumenteerd heeft waarom zij beleid ontwikkelt en hoe het beleid zou moeten werken.

Bevinding 1

- Aan de subsidieregeling ligt een gedragen beleidstheorie ten grondslag. In de provinciale nota Noord-Holland Natuurlijk! uit 2005 is aangegeven dat natuurbeheer 'van doorslaggevend belang is' voor het bereiken van de natuurdoelen. Hoewel de grondslag voor het veronderstelde verband tussen beheer en natuurdoelen niet in deze nota is aangegeven, wordt het belang van het uitvoeren van natuurbeheer voor het bereiken van biodiversiteitsdoelen door wetenschappelijk onderzoek onderbouwd en door experts breed onderkend.

Toelichting

De subsidieregelingen voor natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer onder de noemer Programma Beheer zijn rond 2000 door het Rijk ingevoerd. In 2007 is het Programma Beheer als onderdeel van het ILG 'beleidsarm', dat wil zeggen zonder inhoudelijke wijzigingen, naar de provincies gedecentraliseerd.

3.1.1 Provinciale analyse nut en noodzaak

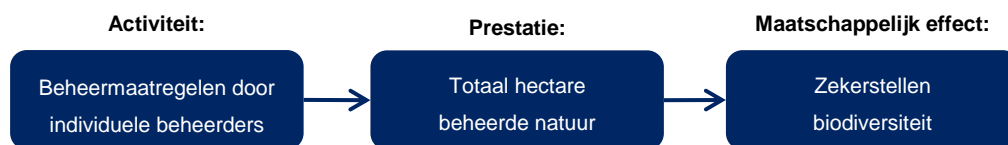
In 2005 is de provinciale Nota 'Noord-Holland Natuurlijk' verschenen. In het behandelvoorstel van 7 juni 2005 bij de besluitvorming door PS staat dat deze nota de essentie van het provinciale natuurbeleid omvat en tot stand is gekomen na de constatering dat 'duidelijk [is] dat de rode draad van het natuurbeleid door de enorme

hoeveelheid aan beleidsstukken niet meer goed zichtbaar was'. Tevens wordt aangegeven dat 'van belang voor de nota ook de komst van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) [is], die het de provincie mogelijk zal maken om de uitvoering van het beleid beter aan te sturen'. De nota omvat reeds bestaand, vastgesteld beleid. De eerdere beleidsstukken worden in de nieuwe nota in het juiste perspectief gezet. De nota vormt het kader voor de uitvoering.

In de Nota Noord-Holland Natuurlijk! Staat dat 'het beheer van zowel bestaande als nieuwe natuur [...] van doorslaggevend belang [is] voor het bereiken van de gewenste natuurdoelen. In het rijksbeleid vindt dit zijn weerslag in de subsidieregelingen behorende bij het Programma Beheer. Traditioneel kent Noord-Holland grote terreineigenaren of natuurbeherende organisaties die het natuurbeheer voor hun rekening nemen. Daarnaast neemt het particulier- en agrarisch natuurbeheer een steeds grotere plaats in. Het beheer wordt een van de grootste uitdagingen van de komende tijd. Naarmate de verwerving en inrichting van de PEHS de voltooiing gaat naderen neemt de omvang van het beheer stelselmatig toe. En dus ook de kosten van het beheer. Reeds nu [2005, red.] is er een structureel tekort aan middelen voor beheer; dat is een zorgelijke ontwikkeling'.¹¹

3.1.2 Gedragen beleidstheorie aanwezig

Een beleidstheorie geeft aan welke relaties er worden verwacht tussen enerzijds activiteiten en anderzijds het beoogde maatschappelijk effect, en via welke strategie deze bereikt zullen worden. In dit geval gaat het om de theorie tussen beheermaatregelen en het zekerstellen van de biodiversiteit.¹²



Het idee is dat door het beschikbaar stellen van subsidies, beheerders en agrariërs gestimuleerd worden beheermaatregelen te nemen. Deze maatregelen zouden vervolgens moeten zorgen voor de juiste condities en randvoorwaarden voor bepaalde dier- en plantensoorten, waarmee een bijdrage geleverd wordt aan het zekerstellen (behouden/versterken) van de biodiversiteit.

Een voorbeeld hiervoor komt uit de gebiedsstudie IJperveld. Een activiteit van een boer kan bijvoorbeeld zijn het maaien van het grasland op 1 meter afstand van de slootkant. De prestatie is het aantal hectare gras dat niet wordt gemaaid. Het effect hiervan is het behoud of de toename van het aantal soorten dieren en planten in het gebied.

De basis voor deze redeneerlijn is neergelegd in verschillende beleidsdocumenten. Zo wordt in de Agenda Vitaal Platteland uit 2006 van het Rijk aangegeven dat het aantal soorten planten en dieren in Nederland nog steeds afneemt en dat het nodig is om te werken aan behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van de natuur. Op deze manier wil het Rijk een halt toe roepen aan de afname van biodiversiteit. De vorming van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijnen staan centraal in het beleid.

¹¹ Provincie Noord-Holland (2005), Noord-Holland natuurlijk, Nota natuurbeleid 2005, p.28

¹² "Biodiversiteit is een samentrekking van de woorden biologische diversiteit. Het verwijst naar de variatie van organismen op aarde en naar de verschillende levensgemeenschappen die ze vormen. Het heeft te maken met de soortenrijkdom, maar ook met de aantalsverhoudingen waarmee de soorten voorkomen." PBL (2013), www.pbl.nl (volg de link voor de definitie volgens het Biodiversiteitsverdrag)

De natuurgebieden en verbindingen hiertussen vormen de EHS en zouden ervoor moeten zorgen dat soorten zich tussen verschillende leefgebieden verplaatsen. Op de lange termijn zou de biodiversiteit hiermee worden gewaarborgd.¹³

De provincie Noord-Holland omschrijft deze beleidstheorie op eenzelfde wijze in de midtermrapportage over de voortgang van het ILG en het natuurbeheerplan.¹⁴ In het natuurbeheerplan noemt de provincie nog specifiek het Verdrag van Rio de Janeiro (Convention on Biological Diversity) uit 1992 dat richtinggevend is voor het nationale natuurbeleid.¹⁵

De provincie geeft in de Nota Natuurbeleid 2005 aan dat het beheer van zowel bestaande als nieuwe natuur van doorslaggevend belang is voor het bereiken van de gewenste natuurdoelen. Een nadere toelichting hierop is in de nota niet gegeven. Over het veronderstelde verband lijkt echter geen twijfel te zijn.¹⁶ De provincie stelt in de nota uit 2005 dat er grof bekeken twee soorten landschappen zijn. De eerste soort kenmerkt zich door procesbeheer. Het gebied (bijvoorbeeld duinen) vormt zich – met beperkte menselijke bemoeienis – via gebiedseigen processen. Bij de tweede soort is het juist van belang dat er intensiever wordt ingegrepen in de natuur (bijvoorbeeld beweiden, maaien en bemesten). De landschappen, die door het menselijke patroonbeheer zijn ontstaan, zouden onherroepelijk verloren gaan als er wordt gekozen om niet meer traditioneel te beheren. Via een landelijke systematiek is door de provincie aangegeven welke soort natuur wordt nagestreefd binnen de EHS.¹⁷

Na de decentralisatie van de subsidieregelingen van Programma Beheer naar de provincies in 2007, zijn de provincies gezamenlijk aan de slag gegaan om met de natuurbeheerders een nieuw stelsel te ontwikkelen. Het stelsel moest volgens de provincies anders worden ingericht, gebaseerd op één uniform systeem van natuurdoelen, de Index Natuur en Landschap. De beleidstheorie en de doelstellingen zijn niet gewijzigd.¹⁸

3.2 Formulering doelstellingen

Criterium 1.2: De provincie heeft in het beleidskader de beoogde doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.

Dit criterium is van belang om achteraf te kunnen vaststellen of de doelen worden bereikt.

- Specifiek: voor alle betrokkenen is voor elk onderdeel van het doel duidelijk wat bereikt moet worden en dit is niet voor meerdere uitleg vatbaar;
- Meetbaar: het doel is kwantitatief of kwalitatief meetbaar gemaakt, zodat objectief is vast te stellen of sprake is van realisatie van het doel;
- Tijdgebonden: het is duidelijk gedurende welk tijdvak of op welk tijdstip het doel gerealiseerd dient te zijn.

¹³ Rijk (2006), Agenda voor een Vitaal Platteland, p. 25

¹⁴ Provincie Noord-Holland (2010), Resultaat doet Gelden samenvatting resultaten MTR, p. 13

¹⁵ Provincie Noord-Holland (2010), Natuurbeheerplan 2011, p. 9

¹⁶ Dit verband is vastgelegd in o.a. Levensgemeenschappen (RIN 1979) en Handboek Natuurdoeltypen (Bal e.a. 2001). Alterra, e-mail, 16 september 2013

¹⁷ Provincie Noord-Holland (2005), Noord-Holland natuurlijk, Nota natuurbeleid 2005, p. 14 & p. 28

¹⁸ IPO (2007), IPO Strategische visie op het beheer van het landelijk gebied

Bevinding 2

- Het beoogd maatschappelijk effect – het zekerstellen van de biodiversiteit – is tijdgebonden en deels specifiek geformuleerd, maar omdat streefwaarden - zowel op landelijk als provinciaal niveau - ontbreken, niet meetbaar.
- De beoogde prestaties van Programma Beheer (landschappelijke kwaliteit, recreatie, deelname particulieren en agrariërs) zijn niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Deze zijn voor meerdere interpretaties vatbaar en het is niet duidelijk wat exact wordt gemeten en wanneer de beoogde prestaties bereikt moeten zijn.
- De beoogde prestatie uit de Nota Natuurbeleid 2005 ten aanzien van het particulier natuurbeheer in aantal hectare natuur is specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.

Toelichting

In deze paragraaf staan de doelstellingen van het natuurbeheerbeleid centraal, zowel in termen van het beoogd maatschappelijk effect als in termen van de prestaties die daar een bijdrage aan dienen te leveren. De provincie heeft ambtelijk bevestigd dat dit de beleidsdoelstellingen voor het natuurbeheer zijn.¹⁹ De Rekenkamer neemt deze doelstellingen als uitgangspunt in het onderzoek. Het maatschappelijk effect wordt in het vervolg het doel genoemd. Onderliggende doelstellingen worden in dit rapport aangeduid als prestaties.

3.2.1 Beoogd maatschappelijk effect

In de Agenda Vitaal Platteland is de algemene beleidsdoelstelling (beoogd maatschappelijk effect) van het natuurbeleid van het Rijk opgenomen. Deze doelstelling is door de provincie overgenomen.

Beoogd maatschappelijk effect:

Zekerstellen van de biodiversiteit door behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van de natuur. In 2020 zijn er duurzame condities voor het voortbestaan voor alle in 1982²⁰ voorkomende soorten en populaties.²¹

Het begrip duurzame condities is niet specifiek, maar het begrip biodiversiteit is aan de hand van effectindicatoren deels specifiek gemaakt. In de Agenda Vitaal Platteland is opgenomen:²² *"Biodiversiteit, met name:*

- *aantal soorten, waaronder rode lijstsoorten en soorten in bijlage IV van de Habitatrictlijn;*
- *omvang populaties;*
- *kwaliteit en kwantiteit van de hoofdecosystemen."*

De Rekenkamer vindt daarmee het beoogd maatschappelijk effect weliswaar tijdgebonden geformuleerd, maar ten dele specifiek en niet meetbaar. Het beoogd maatschappelijk effect is niet meetbaar, omdat de streefwaarden ontbreken. En de doelstelling is maar ten dele specifiek. De duiding van kwaliteit en kwantiteit van de hoofdecosystemen zijn later in kwantiteit geoperationaliseerd in hectare en in kwaliteit conform de natuurdoelen (Handboek Natuurdoeltypen) of SNL-kwaliteitscriteria.²³ De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat op dit moment gewerkt wordt aan een meetlat voor biodiversiteit, zoals recent ook voor Zuid-Holland en Friesland is ontwikkeld.²⁴

¹⁹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 26 augustus 2013

²⁰ Het jaar 1982 verwijst in dit verband naar het Verdrag van Bern, zie hoofdstuk 2.

²¹ Rijk (2006), Agenda voor een Vitaal Platteland

²² Rijk (2006), Agenda voor een Vitaal Platteland, p. 62

²³ Alterra, e-mail, 9 oktober 2013

²⁴ Provincie Noord-Holland, feitelijke reactie, 15 november 2013

3.2.2 Beoogde prestaties

In deze subparagraaf komen de beoogde prestaties aan de orde. Deze beoogde prestaties zijn enerzijds afkomstig uit de bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) uit 2007 en anderzijds afkomstig uit Programma Beheer en de provinciale Nota Natuurbeleid. Met de subsidieregelingen voor natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer zouden deze prestaties gerealiseerd moeten worden.

Prestaties Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG)

In de bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), gesloten in 2007, heeft de provincie Noord-Holland de volgende prestatieafspraken gemaakt met het Rijk ten aanzien van natuurbeheer.

Prestatie Bestuursovereenkomst ILG:	
Beheer in nieuwe en in bestaande EHS en buiten EHS, incl. lopende verplichtingen ²⁵	
Het areaal bos en natuurterreinen beschermen en uitbreiden	Binnen EHS: 15.604 ha
	Buiten EHS: 3.065 ha
Natuur op landbouwgronden in stand houden en ontwikkelen	Binnen EHS: 5.955 ha (netto ²⁶)
	Buiten EHS: 1.219 ha (netto)

De looptijd van het ILG was oorspronkelijk tot en met 2013. Op 23 november 2012 ondertekenden alle provincies een overeenkomst waarmee het ILG werd afgerond. In de afrondingsovereenkomst staat dat de bestuursovereenkomst ILG 2007-2013 is komen te vervallen per 19 december 2011. De provincie heeft aangegeven dat de doelstellingen uit de bestuursovereenkomst ILG van toepassing zijn op de onderzoeksperiode 2007-2012 en dat in de Agenda Groen nieuwe doelstellingen zijn opgenomen.²⁷

De beoogde prestaties in de bestuursovereenkomst ILG zijn naar het oordeel van de Rekenkamer specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.

Prestaties Programma Beheer en provinciale Nota Natuurbeleid

Naast het totaal aantal hectare beheerde (agrarische) natuur zijn er andere prestaties die gericht zijn op onderdelen van het beheer. Deze beoogde prestaties staan in de regelingen van Programma Beheer.²⁸ Een laatste prestatie is afkomstig uit de provinciale Nota Natuurbeleid uit 2005.

Beoogde prestaties regelingen Programma Beheer ²⁹
Landschappelijke kwaliteit versterken
Recreatie mogelijk maken
Deelname particuliere beheerders stimuleren
Agrariërs actief betrekken bij natuurbeheer

De beoogde prestaties uit de 'Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer' zijn niet verder geoperationaliseerd. Deze beoogde prestaties zijn daarmee niet specifiek, omdat deze voor meerdere

²⁵ Rijk en Provincie Noord-Holland (2006), Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de provincie Noord-Holland

²⁶ In het agrarisch natuurbeheer wordt een onderscheid gemaakt tussen bruto en netto hectare. Dit komt doordat voor sommige pakketten (vooral nestbescherming) maar op een gedeelte van het oppervlak maatregelen getroffen hoeven worden.

²⁷ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 26 augustus 2013 & Provincie Noord-Holland, feitelijke reactie, 15 november 2013

²⁸ Milieu- en Natuurplanbureau (2007), Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer

²⁹ Milieu- en Natuurplanbureau (2007), Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer

interpretaties vatbaar zijn. Tevens is niet duidelijk wat exact wordt gemeten en wanneer de prestatie bereikt moet zijn.

Beoogde prestatie Nota Natuurbeleid 2005³⁰
Particulier natuurbeheer neemt jaarlijks met ca. 150 ha toe en heeft in 2018 een omvang van ten minste 2.000 hectare.

Van de beoogde beleidsprestatie uit de Nota Natuurbeleid 2005 is wel duidelijk wat er onder wordt verstaan, hoe dit gemeten kan worden en wanneer de prestatie moet zijn behaald.

3.3 Beoogde activiteiten

criterium 1.3: De provincie heeft in de subsidieregeling specifiek omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend.

Dit is van belang om voor alle betrokkenen duidelijk te maken voor welke activiteiten subsidie verleend wordt en dit niet voor meerdere uitleg vatbaar is.

Bevinding 3

- De natuurbeheerder is, als hij subsidie heeft aangevraagd en toegekend gekregen, gehouden op zijn areaal het beheertype uit de Index Natuur en Landschap, zoals vastgelegd in het Natuurbeheerplan, in stand te houden. Wat de beheerder hiervoor doet is in de meeste gevallen aan hemzelf. De gedachte hierachter is dat de beheerder kennis heeft van de beheertypen en het noodzakelijke beheer en daarmee per locatie de beste inzet van beheermaatregelen kan bepalen voor instandhouding. Binnen het SVNL is in de meeste gevallen niet specifiek omschreven wat de activiteiten zijn die de beheerder in het kader van natuurbeheer dient uit te voeren.
- De activiteiten binnen het agrarisch natuurbeheer (de agrarische beheerpakketten uit de Index Natuur en Landschap) zijn wel specifiek omschreven. Aan de beheerpakketten zijn namelijk concrete beheereisen gekoppeld.
- Voor het landschapsbeheer geldt dat de beschreven activiteiten specifiek zijn beschreven voor het agrarisch natuurbeheer, maar in de meeste gevallen niet voor het natuurbeheer.
- Bij de subsidieregelingen die vallen onder Programma Beheer is specifiek omschreven welke maatregelen een beheerder moet uitvoeren en welke prestaties hij dient te behalen.

Toelichting

Op basis van de Uitvoeringsregeling natuur- en landschapsbeheer Noord-Holland (SVNL) verleent de provincie subsidie voor het uitvoeren van een agrarisch beheerpakket op landbouwgrond (agrarisch natuurbeheer) en voor het in stand houden van een op een natuurterrein aanwezig natuurbeheertype (natuurbeheer).³¹ Samen met het natuurbeheerplan en de openstellingsbesluiten biedt dit de basis voor de subsidiemogelijkheden voor natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer.

³⁰ Provincie Noord-Holland (2005), Noord-Holland natuurlijk, Nota natuurbeleid 2005.

³¹ Subsidies natuurbeheer kunnen eventueel worden vermeerderd met vergoedingen of toeslagen (bijvoorbeeld voor het recreatiepakket). Uitvoeringsregeling natuur- en landschapsbeheer Noord-Holland (2010)

3.3.1 Activiteiten binnen Natuurbeheer

In de SVNL wordt onder subsidie natuurbeheer verstaan: “subsidie voor het in stand houden van een op een natuurterrein aanwezig natuurbeheertype”.³² Welke activiteiten of beheermaatregelen de beheerder dient te nemen is niet voor alle natuurbeheertypen in de Index Natuur en Landschap opgenomen. De beschrijvingen van de natuurbeheertypen bevatten in de meeste gevallen namelijk geen specifiek omschreven activiteiten die uitgevoerd dienen te worden. Voor het natuurbeheertype moeras (N05.01) bijvoorbeeld luidt een stuk uit de beschrijving als volgt: “[...] Moeras omvat open begroeiingen van riet, lisdodde en biezen in water; rietlanden en rietruigten. Hierin weerspiegelt zich de overgang van water naar land. Aan de waterkant vormen losgeslagen planten drijftillen met waterscheerling, zeggen, galigaan en slangenwortel.[...]” De beheerder is verplicht om het natuurbeheertype in stand te houden, maar wat de beheerder hiervoor doet is in de meeste gevallen aan hemzelf. De beheerder heeft de vrijheid om hierbij het beheer te voeren dat hij passend vindt. De subsidie van het beheertypen is wel gebaseerd op de normkosten van de beheermaatregelen die gemiddeld gezien en in het merendeel van de terreinen genomen moeten worden om het beheertype in stand te houden. De gedachte hierachter is dat de beheerder kennis heeft van de beheertypen en het noodzakelijke beheer en daarmee per locatie de beste inzet van beheermaatregelen kan bepalen voor instandhouding.³³ Volgens Natuurmonumenten is het dan ook ‘heel duidelijk voor welke activiteiten subsidie wordt verleend, namelijk voor die activiteiten die Natuurmonumenten nodig vindt om het beheertype in stand te houden’. Landschap Noord-Holland en Natuurmonumenten geven aan dat zij nauw betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het Natuurbeheerplan waardoor de beheertypen goed aansluiten op de eigen beheerdoelstellingen.³⁴



Ilperveld: veenmosrietland met het bijzondere trilveen

³² Uitvoeringsregeling natuur- en landschapsbeheer Noord-Holland (2010), art. 1.1 bb

³³ www.portaalnatuurenlanschap.nl (1)

³⁴ Natuurmonumenten, interview, 18 juni 2013, en Landschap Noord-Holland, interview, 24 juni 2013

De eis 'in stand houden' is minder specifiek en meetbaar dan de eisen van Programma Beheer. In de PSN-regeling uit Programma Beheer waren de activiteiten specifiek en meetbaar opgeschreven. Deze regeling was gericht op prestaties die geleverd moesten worden en beheerders werden daar ook op afgerekend. Er werd een onderscheid gemaakt tussen basispakketten en pluspakketten. De prestaties die geleverd moesten worden zijn specifiek en meetbaar per pakket geformuleerd. Een voorbeeld van een eis was:

- Basispakket 4020: Moeras, 70% is moeras. (basispakket).
- Pluspakket 4115: Soortenrijke plas. Naast terreinkenmerken minimaal 7 soorten uit lijst A aanwezig.

In de pakketbeschrijvingen is per pakket aangegeven aan welk natuurresultaat de beheerders moeten voldoen en welke beheermaatregelen er moeten worden uitgevoerd. Daarmee was er een directe koppeling tussen beheermaatregelen en financiële middelen. De provincie geeft aan dat het een weloverwogen keus is geweest om niet meer zo specifiek de handelingen te benoemen maar alleen het doel.³⁵

Volgens Landschap Noord-Holland kon het echter voorkomen dat bepaalde soorten niet aanwezig waren bij de telling, terwijl wel alle inspanningen waren gedaan.³⁶

Om de typologie binnen het SNL te specificeren (naar kwaliteitsklassen) en ook meetbaar te maken is gewerkt aan een monitoringsystematiek. Deze wordt voor natuur in 2014 landelijk uitgerold. Zie ook paragraaf 4.3.2.

3.3.2 Activiteiten binnen Agrarisch Natuurbeheer

In de SVNL wordt onder subsidie agrarisch natuurbeheer verstaan: "*subsidie voor het uitvoeren van een agrarisch beheerpakket op landbouwgrond*".³⁷ Voor agrarisch natuurbeheer wordt er in de Index onderscheid gemaakt naar: 6 weidevogelpakketten (en 4 mogelijke toeslagen daarbinnen), 3 pakketten voor bouwland/faunaland, 1 ganzenpakket, 4 botanische graslandpakketten en 3 botanische bouwlandpakketten. Aan deze pakketten zijn concrete beheereisen gekoppeld. Bijvoorbeeld, pakket A01.01.01e. bevat de eis: rustperiode (landbouwkundige werkzaamheden niet toegestaan) van 1 april tot 1 juli. Hiermee zijn de beschreven activiteiten binnen agrarisch natuurbeheer specifiek omschreven.

Bij sommige beheervormen vraagt de provincie de betrokken beheerders in een gebied om een collectief beheerplan. Dit wordt gedaan wanneer een gebiedsgerichte aanpak gewenst of noodzakelijk is. Dit geldt in ieder geval voor het weidevogelbeheer. Een door GS aangewezen gebiedscoördinator-SNL heeft de opdracht om te zorgen voor samenhang in weidevogelbeheer, samenwerking tussen beheerders en signalering van relevante ontwikkelingen in het gebied.³⁸

Tijdens de gesprekken is aan Veelzijdig Boerenland en LTO-Noord gevraagd of het voor de agrarische natuurbeheerders helder is wanneer zij aan de beheerdoelstellingen voor hun areaal voldaan hebben. Veelzijdig Boerenland en LTO geven aan dat dit duidelijk is.³⁹

Net als bij Natuurbeheer was ook de regeling voor agrarisch natuurbeheer onder programma beheer, de PSAN, meer gericht op het realiseren van prestaties en het voorkomen van bepaalde soorten planten en/of dieren dan het SNL. Er werd subsidie verstrekt voor het uitvoeren van beheerpakketten en meer soorten. Bijvoorbeeld: pakket 04: Bonte hooiweide. Eenheid bestaat uit grasland. Minimaal 20 soorten aanwezig in een vlak van 20 vierkante meter in jaar 6.

³⁵ Provincie Noord-Holland, feitelijke reactie, 15 november 2013

³⁶ Landschap Noord-Holland, interview, 24 juni 2013

³⁷ Uitvoeringsregeling natuur- en landschapsbeheer Noord-Holland (2010), art. 1.1 z

³⁸ Provincie Noord-Holland (2012), Natuurbeheerplan 2013

³⁹ Veelzijdig Boerenland, interview, 27 juni 2013 en LTO Noord, interview, 4 juli 2013

3.3.3 Activiteiten landschapsbeheer

Naast de onderdelen natuur en agrarische natuur vormt landschapselementen een apart onderdeel in de Index Natuur en Landschap. Dit is gedaan vanwege het feit dat landschapselementen naast ecologische doelen ook landschappelijke en cultuurhistorische doelstellingen kennen.

Landschapsbeheer binnen het SNL, ook wel landschapselementen genoemd, kent vier natuurtypen, met daaronder 20 beheertypen. De beheertypen zijn uitgesplitst in verschillende pakketten zodat ook op agrarische grond subsidie kan worden aangevraagd. 13 beheertypen zijn van toepassing voor natuurbeheerders én agrarische natuurbeheerders en 7 beheertypen zijn van toepassing voor alleen agrarische natuurbeheerders. Inhoudelijk en financieel zijn er geen verschillen tussen landschapselementen op natuurgronden en agrarische gronden. Er zit echter wel een verschil in de beheervoorschriften. Voor natuurbeheerders gelden *algemene beheerverplichtingen* en voor agrarische natuurbeheerders gelden *concrete beheervoorschriften*.⁴⁰ Een natuurbeheerder krijgt subsidie voor: “*de instandhouding van een landschapselement*” en een agrarisch natuurbeheerder krijgt subsidie voor: “*de uitvoering van een beheerpakket landschap*”⁴¹

Als voorbeeld het beheertype ‘L01.01.00 Poel en klein historisch water’. Hier staat het volgende voor de natuurbeheerder aangegeven: “*De beheerder dient het landschapselement in stand te houden. De wijze waarop hij deze instandhoudingsverplichting invult, is aan de beheerder zelf.*” Bij de agrarische natuurbeheerder staan acht beheereisen opgesomd, waaronder: “*Maai- en baggerwerkzaamheden worden verricht in de periode tussen 1 september en 15 oktober.*”⁴²



Werkzaamheden in het IJperveld gericht op natuurontwikkeling

Ook voor het landschapsbeheer geldt dat de beschreven activiteiten specifiek zijn beschreven voor het agrarisch natuurbeheer, maar in de meeste gevallen niet voor het natuurbeheer.

⁴⁰ IPO (2011), Basisboek subsidiestelsel SNL, p. 16 en 18

⁴¹ Uitvoeringsregeling natuur- en landschapsbeheer Noord-Holland (2010), art. 5.1.1.1

⁴² www.portaalnatuurenlanschap.nl (2)

3.4 Samenhang doel, prestaties en activiteiten

criterium 1.4: De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen een samenhangend geheel.

Nagegaan wordt in hoeverre sprake is van samenhang tussen de beoogde doelen, prestaties en activiteiten. Deze samenhang kan gevisualiseerd worden door een zogenoemde doelenboom, waarin de doel-middelrelaties zijn weergegeven. Als sprake is van samenhang, dan is daarmee voldaan aan een belangrijke randvoorwaarde voor een doeltreffende inzet van subsidies.

Bevinding 4

- Aan de subsidieregelingen ligt een gedragen beleidstheorie ten grondslag. Er is sprake van een heldere redeneerlijn tussen het uitvoeren van beheeractiviteiten en de bijdrage aan het zekerstellen van de biodiversiteit. Het beoogde doel, de prestaties en activiteiten vormen een samenhangend geheel.
- Beheer is een randvoorwaarde voor het in stand houden van de meeste beheertypen. Er zijn echter meerdere factoren van invloed op de biodiversiteit dan alleen het beheer. De exacte bijdrage van het beheer aan het zekerstellen van de biodiversiteit is op voorhand sowieso moeilijk te bepalen, omdat het beoogde maatschappelijk effect onvoldoende meetbaar is vanwege het ontbreken van streefwaarden. Het formuleren van algemene streefwaarden is ook erg lastig, omdat elk (natuur)terrein anders is.
- Een groot deel van de verantwoordelijkheid voor de samenhang is met de invoering van het SNL neergelegd bij de natuurbeheerders. De natuurbeheerders kennen hun terreinen het beste en moeten naar eigen inzicht beheermaatregelen nemen die - via de eis van instandhouding van het natuurbeheertype – uiteindelijk moeten bijdragen aan het zekerstellen van de biodiversiteit.

Toelichting

Aan de subsidieregeling ligt een gedragen beleidstheorie ten grondslag. Er is sprake van een heldere redeneerlijn tussen het uitvoeren van beheeractiviteiten, de instandhouding van het natuurbeheertype (bij N-subsidies) c.q. het uitvoeren van beheermaatregelen (bij A-subsidies) en de bijdrage aan het zekerstellen van de biodiversiteit. Het beoogde doel, de prestaties en activiteiten vormen hiermee een samenhangend geheel.

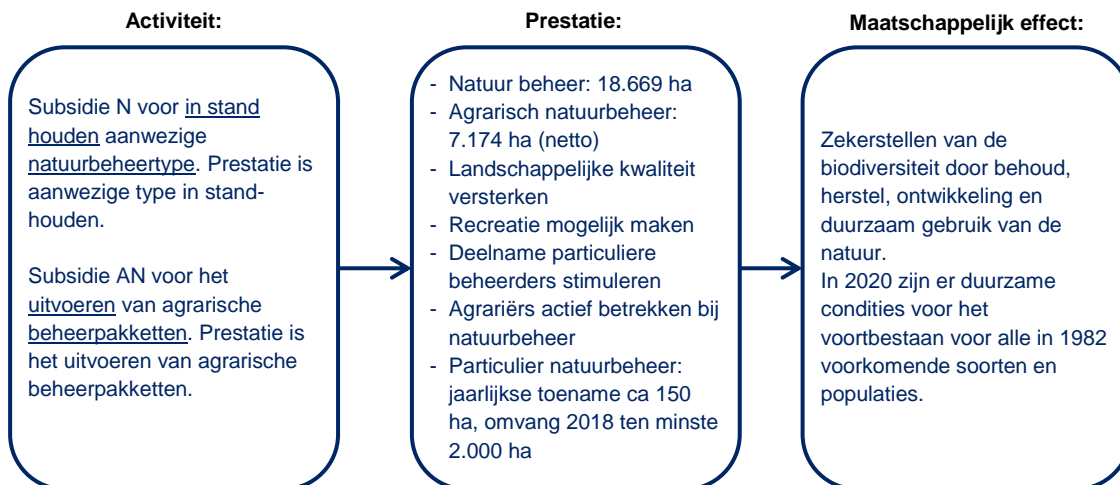
Niet alleen het beheer van de natuur bepaalt de stand van de biodiversiteit; er zijn meerdere factoren van invloed op de biodiversiteit. Het verbeteren van de milieukwaliteit en de inrichting van nieuwe natuur bijvoorbeeld dragen ook bij aan zekerstellen van de biodiversiteit. Op zowel landelijk als provinciaal niveau ontbreken de streefwaarde(n) van het beoogd maatschappelijk effect. Om de bijdrage van het in stand houden van een natuurbeheertype aan biodiversiteitsdoelstellingen zichtbaar te maken wordt momenteel gewerkt aan een monitoringsystematiek (zie bijlage A). Per gebied zullen afspraken gemaakt worden met de beheerders over de natuurkwaliteit / biodiversiteit die men in stand moet houden of ontwikkelen. De gebiedsindeling is echter nog niet bekend. Het formuleren van algemene streefwaarden is ook erg lastig omdat elke natuurterrein anders is.⁴³ Hierdoor is het op voorhand moeilijk om te bepalen wat de exacte bijdrage is van natuurbeheer aan het beoogd maatschappelijk effect.

Met de invoering van het SNL is een grote verantwoordelijkheid neergelegd bij de natuurbeheerders. De natuurbeheerders moeten naar eigen inzicht beheermaatregelen nemen, die - via de eis van instandhouding van het beheertype – uiteindelijk moeten bijdragen aan het zekerstellen van de biodiversiteit. De provincie wil door het certificeren van aanvragers de kwaliteit binnen de beheertypen borgen.⁴⁴

⁴³ Alterra, e-mail, 9 oktober 2013

⁴⁴ www.natuurbeheer.nu

De provincie wil dat de aanwezige kwaliteit binnen het beheertype gehandhaafd blijft, maar kan daar in de periode 2007-2012 niet direct op sturen.⁴⁵ De subsidie wordt immers verstrekt op basis van de beheertypen. Zolang de aanvrager binnen het beheertype blijft, voldoet hij aan de subsidie-eisen. Binnen de beheertypen is echter een groot verschil aan kwaliteit mogelijk. Zo omvat het beheertype “vochtige heide” zowel sterk vergraste en zeer soortenarme pijpenstrootjevlaktes als zeer soortenrijke natte heidevegetaties waar vele rode lijstsoorten voorkomen. De eerste draagt veel minder bij aan het beoogd maatschappelijk effect dan het tweede.⁴⁶



⁴⁵ Toekomstige monitoring maakt dit volgens de provincie wel mogelijk. Zie ook bijlage A. Bron: Provincie Noord-Holland, feitelijke reactie, 15 november 2013.

⁴⁶ Alterra, e-mail, 9 oktober 2013



HOOFDSTUK 4

Doelbereik

In dit hoofdstuk staat de mate van doelbereik centraal. Bevindingen zijn gepresenteerd aan de hand van de volgende beoordelingscriteria:

- de beoogde prestaties zijn gerealiseerd (§ 4.1);
- de beoogde maatschappelijke effecten worden c.q. zijn bereikt (§ 4.2);
- de provincie heeft inzicht in de mate van doelbereik (§ 4.3).

4.1 Realisatie beoogde prestaties

Criterium 1.5: de beoogde prestaties zijn gerealiseerd.

De prestaties zijn de optelsom van alle gesubsidieerde en gerealiseerde activiteiten. Nagegaan is in hoeverre de streefwaardes van de indicatoren zijn behaald.

Bevinding 5

- De afgesproken prestaties in het ILG, in termen van gesubsidieerde hectare (agrarische) natuur, waren bij het afsluiten van de ILG Bestuursvereenkomst reeds gerealiseerd. Als gevolg van een besluit van de provincie om een groot gebied zee voor de kust van Texel niet langer te subsidiëren – en de prestatie (gedefinieerd in hectare) hier niet op aan te passen - daalt het aantal hectare gesubsidieerde natuur in 2012 tot ruim onder de beoogde prestatie. Het aantal hectare gesubsidieerde agrarische natuur in 2012 is iets hoger dan de beoogde prestatie.
- Het is niet mogelijk aan te geven of de vier beoogde prestaties vanuit het gedecentraliseerde Programma Beheer zijn bereikt. Dit omdat er a) geen streefwaardes ten aanzien van deze prestaties zijn geformuleerd en b) het aan gegevens ontbreekt om inzicht te verschaffen in de mate waarin deze al dan niet behaald zijn. Ten aanzien van twee van de vier de beoogde prestaties, 'landschappelijke kwaliteit versterken' en 'recreatie mogelijk maken', zijn gegevens beschikbaar. Het aantal netto hectare Landschap is de laatste jaren afgenomen en het aantal hectare waarvoor recreatietoeslag is betaald, is tot en met 2010 redelijk constant, neemt in 2011 toe en in 2012 weer af (als gevolg van het eerdergenoemde besluit om een stuk zee niet langer als subsidiabele natuur op te nemen).
- De toename van het particulier natuurbeheer in hectare, zoals beoogd volgens de Nota Natuurbeleid, is niet vast te stellen, omdat gegevens hierover ontbreken. Wel is op basis van een bestand van de Dienst Regelingen de gerealiseerde prestatie in één van de onderzochte jaren bekend. Op basis daarvan lijkt de streefwaarde – zoals vastgelegd voor 2018 - binnen bereik te zijn.

Toelichting

In deze paragraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen het doelbereik van de beoogde prestaties uit:

- de ILG-bestuursovereenkomst (beheer hectare natuur en agrarische natuur);
- de subsidieregelingen Programma Beheer (landschappelijke kwaliteit, recreatie mogelijk maken, deelname particulier en agrariërs actief betrekken) en de provinciale Nota Natuurbeleid 2005 (toename aantal hectare particulier natuurbeheer).

4.1.1 Prestaties ILG-bestuursovereenkomst

Afgesproken prestaties ILG-Bestuursovereenkomst	
Beheer in nieuwe en in bestaande EHS en buiten EHS, incl. lopende verplichtingen ⁴⁷	
Het areaal bos en natuurterreinen beschermen en uitbreiden	Binnen EHS: 15.604 ha
	Buiten EHS: 3.065 ha
	Totaal binnen en buiten EHS: 18.669 ha
Natuur op landbouwgronden in stand houden en ontwikkelen	Binnen EHS: 5.955 ha (netto)
	Buiten EHS: 1.219 ha (netto)
	Totaal binnen en buiten EHS: 7.174 ha (netto)

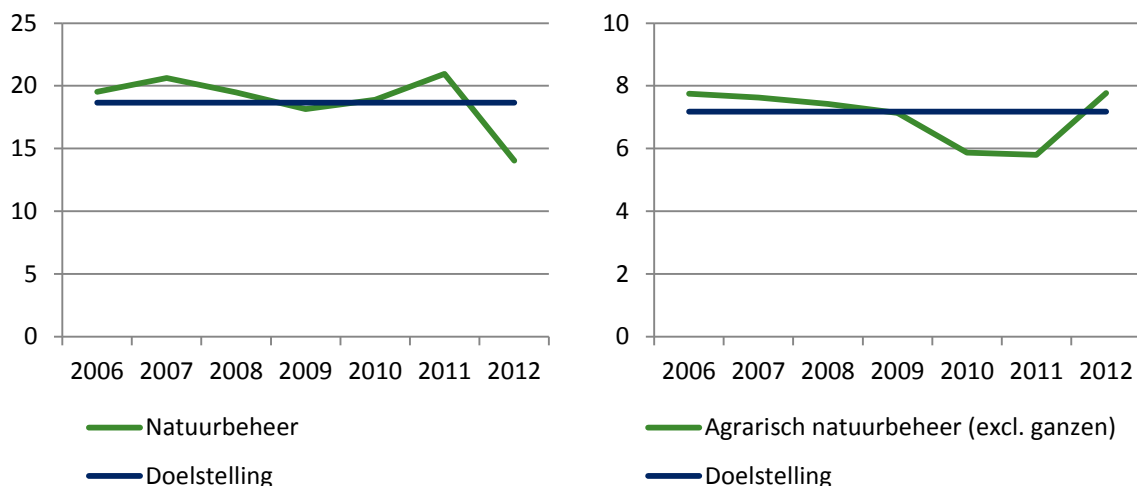
Op basis van de jaarrapportages van de Dienst Regelingen kan geen onderscheid gemaakt worden tussen beheer binnen en buiten de EHS. Als we het totale beoogde beheerde natuurareaal als uitgangspunt nemen, telt dat op tot 18.669 hectare. Het totale beheerde areaal aan agrarisch natuurbeheer binnen en buiten de EHS komt op 7.174 hectare (netto).

In de overzichten van Dienst Regelingen is gerapporteerd over het aantal hectare beheerde (agrarische) natuur. Hier gaat het om het aantal hectare dat per 31 december van het betreffende jaar subsidie ontvangt voor (agrarisch) natuurbeheer. Dit is weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1 Gesubsidieerde natuur en agrarische natuur (in ha)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Natuurbeheer	20.636	19.476	18.139	18.879	20.958	14.047
Agarisch Natuurbeheer (netto)	7.629	7.423	7.136	5.871	5.805	7.768

⁴⁷ Rijk en Provincie Noord-Holland (2006), Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de provincie Noord-Holland



Figuur 2 Gesubsidieerde natuur en agrarische natuur (x 1.000 ha)

Bij de start van de ILG periode was er 19.537 hectare natuur in beheer en 7.748 hectare agrarische natuur.⁴⁸ Dit is in beide gevallen meer dan de beoogde prestaties die zijn vastgelegd in de Bestuursovereenkomst ILG, respectievelijk 18.669 (900 ha meer) en 7.174 ha (600 ha meer). De provincie Noord-Holland geeft aan dat de keuze voor deze prestaties vermoedelijk een pragmatische 'behouden wat we hebben' benadering betrof.⁴⁹ In de periode tot 2012 schommelt het aantal gesubsidieerde hectare natuur rond de beoogde prestatie. De forse daling in 2012 is het gevolg van een besluit van de provincie bij de herijking EHS om een groot stuk zee voor de kust van Texel niet langer als subsidiabele natuur op te nemen in het Natuurbeheerplan.⁵⁰ De prestatie, gericht op hectare, is hier niet op aangepast.

Het aantal hectare gesubsidieerde agrarische natuur schommelt rond de beoogde waarde en is in 2012 iets hoger dan de beoogde prestatie.

Om de voortgang van de verwerving, functieverandering, inrichting en beheer van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in beeld te brengen, stelt Dienst Landelijk Gebied (DLG) in opdracht van het IPO rapportages op onder de noemer Natuurmeting op Kaart (NOK). Op basis van de verschillende NOK-rapportages kan het volgende worden afgeleid over het beheer van natuur en agrarische natuur. De NOK-rapportages 2007 en 2010 richten zich niet op beheer en zijn om die reden hier buiten beschouwing gelaten.

Tabel 2 Hectare beheerde natuur op basis van de Natuurmetingen op Kaart (NOK)

	peildatum 1-1-2011				peildatum 1-1-2012				peildatum 1-1-2013			
	TBO	Na f.	PNB	AN	TBO	Na f.	PNB	AN	TBO	Na f.	PNB	AN
Subtotaal	17.426	296	1.158		18.290	624	1.181		12.419	676	979	
Totaal per N en AN	18.880			9.031	20.095			6.330	14.074			7.942

TBO = Terreinbeherende organisaties

TBO, Na f. en PNB vormen samen de categorie N (natuurbeheer)

Na f. = beheer na functieverandering

PNB = particulier natuurbeheer

AN = Agrarisch Natuurbeheer

⁴⁸ Dienst Regelingen (2008), Jaarverslag 2007

⁴⁹ Provincie Noord-Holland, e-mail, 27 september 2013

⁵⁰ Provincie Noord-Holland, e-mail, 27 september 2013. De provincie geeft aan dat zij hier binnen de ILG qua doel geen verantwoordelijkheid voor hadden en dat dit de continuering van een lopende overeenkomst betrof. Hiermee is het volgens de provincie een logische correctie. Bron: Provincie Noord-Holland, feitelijke reactie, 15 november 2013.

In vergelijking met de jaarrapportages van DR zijn er – als het gaat om natuurbeheer - geen verschillen geconstateerd over de jaren 2010 en 2012. Het jaar 2011 laat een verschil van 863 hectare zien. Als het gaat om agrarisch natuurbeheer dan zien we in 2010 een fors verschil (3.160 ha), voor 2011 is dit verschil kleiner (525 ha) en voor 2012 is dit nagenoeg gelijk (174 ha). Uit de NOK-rapportages is verder af te leiden dat:

- het met subsidie beheerde areaal door TBO's tussen 2011 en 2012 toeneemt en vervolgens sterk afneemt. De provincie geeft aan dat dit het gevolg is van het schrappen van natuur voor de kust van Texel.⁵¹
- het particulier natuurbeheer na functieverandering (waarbij agrarische grond wordt omgezet naar natuur) toeneemt van 296 ha in 2011 naar 676 ha in 2013.
- het particulier natuurbeheer afneemt van 1.158 ha in 2011 naar 979 ha in 2013.
- het agrarisch natuurbeheer afneemt van 9.031 ha in 2011 naar 7.942 ha in 2013.

Bij bovenstaande gegevens merkt de Rekenkamer het volgende op:

- Wanneer subsidie is verstrekt voor (agrarisch) natuurbeheer wil dit niet nog niet per definitie zeggen dat het beheer ook daadwerkelijk door de beheerders is uitgevoerd en dat het beheertype in stand is gehouden. Toezicht hierop wordt uitgevoerd door DR, DLG en NVWA.
- De prestaties ten aanzien van het *instandhouden van een beheertype* en het *uitvoeren van een beheerpakket* zijn kwantitatief van karakter en zeggen nog weinig over de kwaliteit. Wanneer bijvoorbeeld 400 ha. duinheide is beheerd wil dit zeggen dat 400 ha. duinheide na de subsidieperiode nog steeds duinheide dient te zijn. Of de *kwaliteit* van die duinheide nog hetzelfde is, blijft daarmee nog onduidelijk.

In paragraaf 4.2 gaan we hier nader op in.

4.1.2 Prestaties ten aanzien van subsidieregelingen Programma Beheer en Nota Natuurbeleid 2005

De prestaties vanuit de subsidieregelingen Programma Beheer zijn niet specifiek meetbaar en tijdgebonden geformuleerd (zie subparagraaf 3.2.2). Om toch iets over de prestaties te kunnen zeggen heeft de Rekenkamer in Tabel 3 aangegeven op welke wijze een uitspraak gedaan zou kunnen worden over de prestatie. Een uitspraak over de mate van doelbereiking is niet mogelijk, omdat de streefwaarden ontbreken of de streefwaarde in de toekomst ligt, zoals het geval is bij de prestatie 'toename particulier natuurbeheer (in hectare)'.⁵²

Tabel 3 Prestatie en bepaling prestatie

Prestatie	Bepaling prestatie
Landschappelijke kwaliteit versterken	Aantal beheerde hectare/landschappelijke elementen o.b.v. SN/SNL
Recreatie mogelijk maken	Aantal beheerde opengestelde hectare natuur
Deelname particuliere beheerders stimuleren	Aantal particuliere beheerders dat subsidie aanvraagt/ontvangt
Agrariërs actief betrekken bij natuurbeheer	Aantal agrariërs dat subsidie aanvraagt/ontvangt
Particulier natuurbeheer neemt jaarlijks met circa 150 ha toe en heeft in 2018 een omvang van ten minste 2.000 hectare. ⁵²	Gemiddelde jaarlijkse toename van 150 hectare particulier beheerde natuur

⁵¹ De provincie heeft een stuk zee voor de kust van Texel uit het Natuurbeheerplan gehaald. Voor deze circa 5000 ha ontving de natuurbeheerder naast de beperkte beheervergoeding van een paar euro, een recreatievergoeding van 35 euro per ha.

⁵² Provincie Noord-Holland (2005), Noord-Holland natuurlijk, Nota natuurbeleid 2005

Hieronder wordt per prestatie een toelichting gegeven.

Landschappelijke kwaliteit versterken

Uit de jaarrapportages van Dienst Regelingen over de afgelopen jaren zijn de volgende gegevens over gesubsidieerde hectare landschap bekend. Hierbij gaat het om netto hectare. Dit wil zeggen dat landschapselementen met een eenheid in meters of stuks via een omrekenfactor naar hectare zijn vertaald.

(in netto ha.)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Landschap	199	173	163	142	34	53

Het aantal netto hectare gesubsidieerde landschap is afgenomen van ongeveer 200 hectare in 2007 naar ongeveer 50 hectare in 2012. De provincie geeft als verklaring voor de afname aan dat de subsidie voor het onderdeel landschapselementen is gestopt. De provincie stelt dat landschap de uitkomst is van divers beheer en daarmee een integraal onderdeel uitmaakt van het natuurbeleid, dat tevens niet meer apart wordt beoordeeld.⁵³

Recreatie mogelijk maken

Natuurbeheerders die hun gebied openstellen ontvangen daarvoor een recreatietoeslag van 35 euro per hectare. Uit de jaarrapportages van Dienst Regelingen over de afgelopen jaren zijn de volgende gegevens bekend over de aantallen hectaren natuur waarvoor een recreatievergoeding is uitgekeerd.

(in ha.)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recreatie	14.686	14.238	14.036	14.482	17.855	10.906

Het aantal hectare recreatietoeslag is van 2007 t/m 2010 redelijk gelijk gebleven. In 2011 volgde een stijging en in 2012 een sterke daling. De daling in 2012 is het gevolg van een besluit van de provincie om een groot gebied voor de kust van Texel niet langer als subsidiabele natuur op te nemen in het Natuurbeheerplan.⁵⁴

Deelname particulier beheerders stimuleren

De provincie heeft de Rekenkamer geen gegevens kunnen aanleveren over het aantal particulier natuurbeheerders dat subsidie aanvraagt/ontvangt. Hierdoor is het voor de Rekenkamer niet mogelijk om de ontwikkeling van deze beoogde prestatie weer te geven.⁵⁵

De provincie geeft aan dat er na 2007 veel initiatieven zijn ontwikkeld, maar dat deze vanwege de aangekondigde bezuinigingen van het Rijk geen doorgang konden vinden. Nu leeft opnieuw de wens om ruim in te zetten op het particulier natuurbeheer.⁵⁶

Agrariërs actief betrekken bij natuurbeheer

De provincie heeft de Rekenkamer geen gegevens kunnen aanleveren over het aantal agrariërs dat subsidie aanvraagt/ontvangt. Hierdoor is het voor de Rekenkamer niet mogelijk om de ontwikkeling van deze beoogde prestatie weer te geven.⁵⁷

De provincie geeft aan dat het betrekken van agrariërs bij natuurbeheer vooral wordt gedaan door agrarische natuurverenigingen en gebiedscoördinatoren.⁵⁸

⁵³ Provincie Noord-Holland, interview, 26 augustus 2013

⁵⁴ Provincie Noord-Holland, e-mail, 27 september 2013

⁵⁵ Provincie Noord-Holland, e-mail, 30 september 2013

⁵⁶ Provincie Noord-Holland, interview, 26 augustus 2013

⁵⁷ Provincie Noord-Holland, e-mail, 30 september 2013

⁵⁸ Provincie Noord-Holland, interview, 26 augustus 2013

Particulier natuurbeheer neemt jaarlijks met circa 150 hectare toe en heeft in 2018 een omvang van ten minste 2.000 hectare

De provincie heeft de Rekenkamer geen gegevens kunnen aanleveren over het aantal hectare particulier natuurbeheer. Ook het subsidieoverzicht van de provincie biedt hierover geen informatie. Hierdoor is het voor de Rekenkamer niet mogelijk om de ontwikkeling van deze beoogde prestatie weer te geven.⁵⁹

Voor 2011 is op basis van een databestand van Dienst Regelingen bekend dat subsidie is verleend voor 1.807 hectare particulier natuurbeheer.⁶⁰ De beoogde prestatie, 2.000 hectare in 2018, is hiermee in 2011 al bijna bereikt. Van andere jaren is het aantal hectare onbekend, waardoor niet duidelijk is wat de ontwikkeling is.

4.2 Mate van doelbereik maatschappelijke effecten

Criterion 1.6: De beoogde maatschappelijke effecten worden c.q. zijn bereikt.

De mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten zijn bereikt, is nagegaan.

Bevinding 6

- Het beoogd maatschappelijk effect – het zekerstellen van de biodiversiteit – is op nationaal niveau nog niet bereikt. Het verlies aan biodiversiteit op nationaal niveau is geremd, maar nog niet gestopt.
- Gegevens over de ontwikkeling van de biodiversiteit op provinciaal niveau zijn niet beschikbaar.
- In het kader van de Provinciale Natuurinventarisatie worden gegevens over Noord-Holland verzameld en gepubliceerd. Gegevens hebben betrekking op onder andere weidevogels (de trend in de weidevogelkerngebieden is grotendeels ongunstig: op veel plekken is sprake van achteruitgang en kerngebieden zijn versnipperd geraakt) en Rode Lijst-soorten (deze komen met name voor in de duingebieden).
- De subsidieregelingen hebben volgens onze gesprekspartners geleid tot positieve neveneffecten, zoals meer bewustwording bij agrariërs over natuur en meer dialoog tussen provincie en de Terrein Beherende Organisaties (TBO's).

Toelichting

In deze paragraaf gaan we in op de maatschappelijke effecten van de subsidies voor het beheer. Vanwege het ontbreken van gegevens van de ontwikkeling van de biodiversiteit (aantal soorten flora en fauna en omvang populaties) op provinciaal niveau, wordt hier ingegaan op de ontwikkelingen van de biodiversiteit op landelijk niveau. Op provinciaal niveau is wel informatie beschikbaar over de ontwikkeling van weidevogels en de verspreiding van flora en fauna. Daarnaast wordt ook ingegaan op een aantal neveneffecten van de subsidieregelingen.

4.2.1 Ontwikkeling biodiversiteit op nationaal niveau

Het beoogd maatschappelijk effect is geformuleerd als het zekerstellen van de biodiversiteit door behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van de natuur. In 2020 zijn er duurzame condities voor het voortbestaan voor alle in 1982 voorkomende soorten en populaties.⁶¹

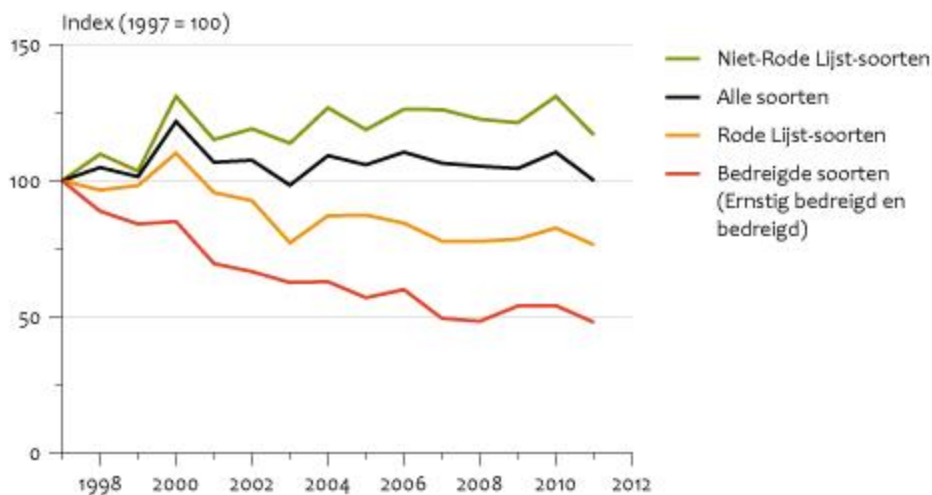
⁵⁹ Provincie Noord-Holland, e-mail, 30 september 2013

⁶⁰ Dienst Regelingen (2012), Access database, beheer landschap en recreatie 2011

⁶¹ Rijk (2006), Agenda voor een Vitaal Platteland

Zoals al eerder opgemerkt zijn er meerdere factoren van invloed op de mate waarin dit beoogde maatschappelijk effect behaald zal worden. Naast natuurbeheer gaat het dan om zaken als gebrek aan geschikt leefgebied, verdroging, versnippering en vermesting.

Op landelijk niveau wordt informatie over de biodiversiteit opgetekend in de Natuurbalans die door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) wordt uitgegeven. Gegevens over het aantal soorten flora en fauna en de omvang van de populaties zijn ten tijde van het onderzoek niet beschikbaar op provinciaal niveau. Het aantal metingen in Noord-Holland is te laag om hier betrouwbare uitspraken over te doen.⁶² In de rapportage Herijking van de EHS uit 2011 gaat het PBL in op de stand van zaken ten aanzien van de biodiversiteit. Ook hier geldt dat de cijfers en ontwikkelingen die hierin worden gepresenteerd, niet voldoende betrouwbaar zijn op alleen het niveau van de provincie. Figuur 3 geeft de landelijke ontwikkeling.



Figuur 3 Populatieomvang soorten⁶³

Het PBL geeft aan dat het natuurbeleid tot op heden het verlies aan biodiversiteit in Nederland heeft geremd, maar nog niet gestopt. Nederland heeft het op wereldschaal geformuleerde doel van de Convention on Biological Diversity gehaald om de achteruitgang van de biodiversiteit te remmen. Dit doel is bereikt door de toename van de oppervlakte natuur, de verbetering van de milieu- en watercondities, de planologische bescherming van natuurgebieden en het natuurbeheer. Het Europese doel om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen is niet bereikt. Voor de soorten en ecosystemen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen is de verbetering van de milieu- en ruimtecondities nog onvoldoende geweest om een gunstige staat van instandhouding te bereiken.⁶⁴

In de Balans van de Leefomgeving 2012 is aangegeven dat in 2012 92 procent van de beschermde habitattypen, 81 procent van de soorten uit de Habitatrichtlijn en 64 procent van de broedvogels uit de Vogelrichtlijn in een ongunstige staat van instandhouding verkeert. Een groot deel van de soorten uit de Habitatrichtlijn en van de broedvogels uit de Vogelrichtlijn heeft een negatieve populatietrend, waardoor hun staat van instandhouding verslechtert.⁶⁵

⁶² Planbureau voor de Leefomgeving, interview, 3 juli 2013

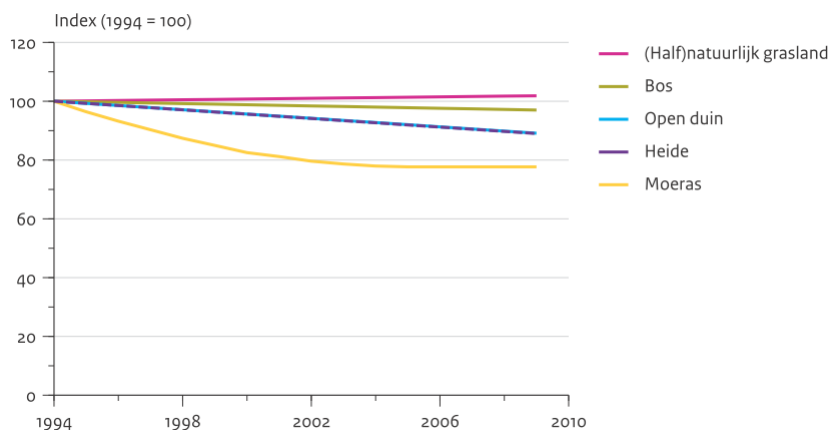
⁶³ www.compendiumvoordeleefomgeving.nl (1)

⁶⁴ Planbureau voor de Leefomgeving (2011), Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur, p. 10

⁶⁵ Planbureau voor de Leefomgeving (2012), Balans van de Leefomgeving 2012, p. 179

Gemiddeld gezien blijft de populatieomvang van alle soorten in Nederland gelijk. De populatieomvang van de Rode Lijstsoorten neemt echter af en die van Niet-Rode Lijstsoorten neemt juist toe. Met name de populatieomvang van de Bedreigde Rode Lijstsoorten neemt af. Per saldo betekent dat een achteruitgang van de biodiversiteit.⁶⁶

De trends in de kwaliteit van habitattypen of ecosystemen laten een wisselend beeld zien. De afname van de gemiddelde natuurkwaliteit van moerassen, graslanden en bossen is gestopt. In heide- en openduingebieden neemt de natuurkwaliteit nog steeds af, zie Figuur 4.⁶⁷



Figuur 4 Natuurkwaliteit⁶⁸

Advies Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (Rli)

In het kader van het in mei 2013 verschenen advies 'Onbepert houdbaar' is een aantal onderliggende onderzoeken uitgevoerd, waaronder een onderzoek naar de effectiviteit van natuurbeheer⁶⁹ en een onderzoek naar de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer.⁷⁰

Het onderzoek naar de effectiviteit van natuurbeheer verwijst naar de hiervoor genoemde publicatie van het PBL als bron voor een samenvatting van wat tot nu toe is bereikt voor planten en dieren. Deze betreffende publicatie is gebaseerd op gegevens tot en met 2008. In de conclusies van het onderzoek naar effectiviteit worden de volgende prioriteiten aangegeven:

1. vergroten door verwerven
2. verbeteren van milieucondities
3. beheer

De effectiviteit van beheer kan vergroot worden door vier hoofdelementen in samenhang aan te pakken: nutriënten (zo nodig verschromen), water (kwaliteit en kwantiteit), bron van doelsoorten (bronpopulaties, zaadvoorraad of herintroductie) en structuur van de vegetatie.

⁶⁶ Planbureau voor de Leefomgeving (2011), Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur, p. 27

⁶⁷ Planbureau voor de Leefomgeving (2011), Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur, p. 28

⁶⁸ Planbureau voor de Leefomgeving (2011), Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur, p. 28. Het PBL is deze figuur aan het actualiseren. Mocht deze geactualiseerde versie gedurende het feitelijk wederhoor gereed komen, dan zal de Rekenkamer deze opnemen in de uiteindelijke rapportage.

⁶⁹ Bakker, J. (2012), Effectiviteit van natuurbeheer

⁷⁰ Kleijn, D. (2012), Effectiviteit van agrarisch natuurbeheer



Beïnvloeden waterstand en waterkwaliteit van het IJperveld

Het onderzoek naar agrarisch natuurbeheer stelt dat natuurbeheer voor weidevogels pas werkelijk effectief is als het leidt tot een voortplantingsniveau dat minimaal hoog genoeg is om de natuurlijke sterfte te compenseren. In het onderzoek is ook gesteld dat over het effect van verschillende vormen van agrarisch natuurbeheer op de populatiedynamiek van soorten niets bekend is. Uitsluitend voor de grutto valt een indirecte vergelijking te maken.⁷¹

In dit onderzoek wordt in de conclusies gesteld dat *'als agrarisch natuurbeheer in zijn geheel zou worden afgeschaft de negatieve effecten op de biodiversiteit beperkt zijn [...] Zonder agrarisch natuurbeheer, en dan vooral zonder de hectares met uitgesteld maai-/weidedatum zullen de populaties van weidevogels als Grutto, Kievit en Scholekster nog iets sneller achteruitgaan dan ze nu al doen'*.⁷² Verder wordt gesteld dat de botanische pakketten afgeschaft zouden moeten worden, omdat er overtuigend wetenschappelijk bewijs is dat deze vorm van agrarisch natuurbeheer niet effectief is. Daarnaast komen op percelen met botanische pakketten uitsluitend algemene plantensoorten voor die zich ook zonder agrarisch natuurbeheer goed kunnen handhaven op boerenland.

Het PBL geeft in een review ten aanzien van bovenstaand onderzoek aan dat de evaluatie van effectiviteit nog iets scherper en breder geplaatst zou kunnen worden in het licht van verschillende andere doelstellingen voor agrarisch natuurbeheer dan alleen behoud van zeldzame soorten, zoals ondersteuning ten behoeve van sociaaleconomische vitalisering van het platteland. Dit geldt ook voor de aanbevelingen voor toekomstig agrarisch natuurbeheer.⁷³

In de notitie 'Bouwstenen voor een rechtvaardiger beoordeling van agrarisch natuurbeheer' reageren LTO, Veelzijdig Boerenland en een aantal andere partijen op de onderzoeken die ten grondslag liggen aan het Rli-advies. Over het onderzoek naar de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer wordt onder meer opgemerkt dat:

⁷¹ Kleijn, D. (2012), Effectiviteit van agrarisch natuurbeheer, p. 11

⁷² Kleijn, D. (2012), Effectiviteit van agrarisch natuurbeheer, pp. 11 & 12

⁷³ Planbureau voor de Leefomgeving (2012), Reviews op de voor Rli uitgevoerde studies

- Agrarisch natuurbeheer bijdraagt aan een scala van doelen, zoals betekenis voor landschap, cultuurhistorie, beleving, educatie en recreatie. De effectiviteit zou om die reden niet alleen afgemeten moeten worden aan de ecologische effecten.
- In het onderzoek zijn de effecten van de inspanningen van de laatste jaren niet meegenomen. De effecten van kerngebieden en de ecologische spelregels voor de samenstelling van beheeremozaïeken zijn nog niet meetbaar en kunnen daardoor nog niet op hun merites worden beoordeeld.
- Het sinds de start van het betaalde agrarische natuurbeheer rond 1980 telkens zeer lastig is gebleken wetenschappelijk verantwoorde evaluaties op te stellen. Zij zijn het met de steller van het Rli-onderzoek eens dat er behoefte is aan een wetenschappelijke valide monitoring om breed gedragen uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit.
- Er behoorlijk selectief wordt gewinkeld in het beschikbare materiaal en dat er weinig wordt verwezen naar buitenlands onderzoek naar agrarisch natuurbeheer.
- De zorg over de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer gedeeld wordt, maar dat er ook positieve en hoopgevendende signalen zijn ten aanzien van weidevogels, akkervogels en bij botanische pakketten. In de notitie worden deze successen genoemd, zoals Spaarnwoude en Wormer- en Jisperveld, Amstelland en Marken.
- Agrarisch natuurbeheer wordt afgerekend op de bijdrage aan het behoud en ontwikkeling van zeldzame soorten en dat dit criterium niet is verankerd in het natuurbeleid c.q. de beheerregelingen en –pakketten. Dat past ook niet in de huidige beleving van natuur, dat veel verder reikt dan alleen zeldzame soorten.

Ontwikkelingen weidevogels

In de landelijke Weidevogelbalans 2013 van het Ministerie van EZ en de Vogelbescherming Nederland blijkt dat sinds 1990 de populatie boerenlandvogels in Europa met 20% is afgenomen. Daarmee vertonen binnen Europa boerenlandvogels de sterkste achteruitgang van alle soortgroepen. Soorten als Kievit, grutto, tureluur, graspieper en veldleeuwrik zijn echter nog sterker afgenomen met zo'n 30-50%.

Uit de populatieaandelen per provincie blijkt dat voor de slobeend de provincie Noord-Holland de belangrijkste provincie is; een kwart van de Nederlandse slobeenden broedt hier. Voor de grutto is Friesland verreweg de belangrijkste provincie. Hier broedt een derde van de Nederlandse populatie; gevolgd door Noord-Holland met een kwart. Als het gaat om het gemiddeld uitkomstsucces van weidevogellegfels in 2012, dan valt in algemene zin op dat Noord-Holland – net als Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Brabant – een bovengemiddeld uitkomstsucces hebben.

4.2.2 Ontwikkeling biodiversiteit op provinciaal niveau

Zoals aangegeven zijn er op dit moment geen cijfers beschikbaar ten aanzien van de ontwikkeling van de biodiversiteit (het aantal soorten flora en fauna en de omvang van de populatie) op provinciaal niveau. Wel is er informatie over de ontwikkeling van weidevogels en aspecten van flora en fauna. Deze ontwikkelingen worden hieronder weergegeven.

In de rapportage Weidevogels in Noord-Holland⁷⁴ wordt ingegaan op de trend in de weidevogelkerngebieden. Deze is grotendeels ongunstig: op veel plekken is sprake van achteruitgang en zijn de kerngebieden versnipperd geraakt. De zeer kritische soorten zijn vooral afhankelijk van de natte veengraslanden in het Nationaal Landschap Laag Holland, daarbuiten komen ze slechts sporadisch voor. De in de rapportage genoemde ecologische randvoorwaarden zijn grotendeels beperkt tot natuurgebieden.

⁷⁴ Van 't Veer e.a. (2010), Weidevogels in Noord-Holland; ecologie, beleid en ontwikkelingen

Concluderend stellen de auteurs dat de hoogste dichtheden worden bereikt op percelen met een uitgesteld maaibeheer tot eind mei of later. De hoogste dichtheden komen voor in beheerpakketten met een uitgesteld maaibeheer tot 14 en 21 juni. Hier wijken de dichtheden op percelen met agrarisch natuurbeheer weinig af van dichtheden op percelen met natuurbeheer. In het onderzoek is een overzicht gemaakt van subsidietypen en hun bijdrage aan de provinciale doelstelling voor kerngebieden en de landelijk doelstelling voor SNL.

Weidevogelgoalstelling	Geen subsidie	PSAN	TBO-PSAN	TBO+PSN	Totaal
Spaarnwoude 914 ha					
Gruttokerngebied	-	-	nvt		
Weidevogelkerngebied	●	-	nvt		-
SNL Vochtig weidevogelgrasland	-	-	nvt		-
Laag Holland 19.935 ha					
Gruttokerngebied	●	●	●	●	●
Weidevogelkerngebied	●	●	●	●	●
SNL Vochtig weidevogelgrasland	●	●	●	●	●
Texel 8.979 ha					
Gruttokerngebied	-	-	●	●	●
Weidevogelkerngebied			●	●	●
SNL Vochtig weidevogelgrasland	-		●	●	-
Wieringen e.o. 2.081 ha					
Gruttokerngebied	-	-	nvt	●	-
Weidevogelkerngebied			nvt	●	●
SNL Vochtig weidevogelgrasland	-	-	nvt	●	-
West-Friesland 11.340 ha					
Gruttokerngebied	-	●	●	●	●
Weidevogelkerngebied	●	●	●	●	●
SNL Vochtig weidevogelgrasland	-	●	●	●	●
Noord-Kennemerland 7.527 ha					
Gruttokerngebied	-	●	●	●	●
Weidevogelkerngebied	●	●	●	●	●
SNL Vochtig weidevogelgrasland	-	●	●	●	●
Amstel, Gooi- en Vechtstreek 5.693 ha					
Gruttokerngebied	●	●	●	●	●
Weidevogelkerngebied	●	●	●	●	●
SNL Vochtig weidevogelgrasland	-	-	●	●	-

- = niet gehaald ● voldoet bijna ● gehaald ● gehaald, hoge dichtheden
hoge dichtheden: grutto > 20 bp per 100 ha, overige soorten > 40 bp, SNL soorten > 50 bp

Figuur 5 Overzicht van subsidietypen en hun bijdrage aan de provinciale doelstelling voor kerngebieden en de landelijke doelstelling voor natuurgebieden (SNL)⁷⁵

⁷⁵ Van 't Veer e.a. (2010), Weidevogels in Noord-Holland; ecologie, beleid en ontwikkelingen, p. 63

De hoogste dichtheden aan weidevogels worden – gemiddeld – in alle ILG-regio's aangetroffen in gebieden van TBO's en gebieden met de subsidieregeling natuur. De dichtheden die voorkomen op percelen met agrarisch natuurbeheer zijn lager dan in gebieden die worden beheerd door een terreinbeheerder of via particulier natuurbeheer. De absolute aantallen op natuurterreinen zijn echter kleiner dan bij agrarische natuur.⁷⁶ De dichtheden op percelen met agrarisch natuurbeheer zijn doorgaans hoger dan de dichtheden op percelen met gangbaar agrarisch beheer. Alleen op Wieringen bestond geen duidelijk verschil tussen de dichtheden op percelen met of zonder agrarisch natuurbeheer. In Laag-Holland valt op dat er ook op niet-gesubsidieerde percelen vogels zijn aangetroffen.

In het jaarboek Weidevogels Noord-Holland zijn de volgende gegevens opgenomen over 2012 en vergeleken met het gemiddelde in de periode 2007-2012, zie Tabel 4.

Tabel 4 Aantal broedparen, proefvakken, dichtheid en verschil gemiddelde 2007-2011 van de belangrijkste soorten waargenomen in het weidevogelmeest in 2012 (58 proefvakken, 3321 ha).⁷⁷

Soort	Aantal broedparen	Aantal proefvakken	Dichtheid (per 100 hectare)	Vershil met gemiddelde 2007- 2011 (in %)
Grutto*	994	53	29,9	+ 3
Kievit	979	57	29,5	- 8
Tureluur*	532	53	16,0	+ 2
Scholekster	413	56	12,4	- 1
Krakeend	377	54	11,4	+ 28
Slobeend*	123	40	3,7	- 2
Kuifeend	116	37	3,5	+ 8
Graspieper*	97	26	2,9	+ 20
Veldleeuwerik*	61	14	1,8	- 16
Gele kwikstaart*	44	21	1,3	- 30
Watersnip*	1	1		
Zomertaling*	5	1		
Wintertaling*	1	1		
Kemphaan*	0	0		
Totaal weidevogels	3.743		113 broedparen	- 0,5

De vogels gemarkeerd met een * staan op de zogenaamde Rode Lijst, een overzicht van soorten die uit Nederland zijn verdwenen of dreigen te verdwijnen.

Het totaal aantal getelde weidevogels ligt vergeleken met het gemiddelde van de afgelopen vijf jaar in 2012 slechts een fractie (-0,5%) lager. Van zeven soorten zijn de aantallen hoger dan of ongeveer gelijk aan het gemiddelde aantal in 2007-2011. Positieve uitschieters zijn krakeend (+28%) en graspieper (+20%). Negatieve ontwikkelingen lijken zich voor te doen ten aanzien van de veldleeuwerik en gele kwikstaart.⁷⁸

In het Weidevogeljaarboek over 2012 is ook gekeken naar de aantalontwikkelingen van 1990 tot en met 2012. Aangegeven is dat er de laatste tien jaar (2003-2012) sprake is van een trendbreuk. De meest negatieve trendbreuk doet zich voor bij de kievit, die aanvankelijk stabiel is, maar vanaf 2003 afneemt met gemiddeld 4-6%

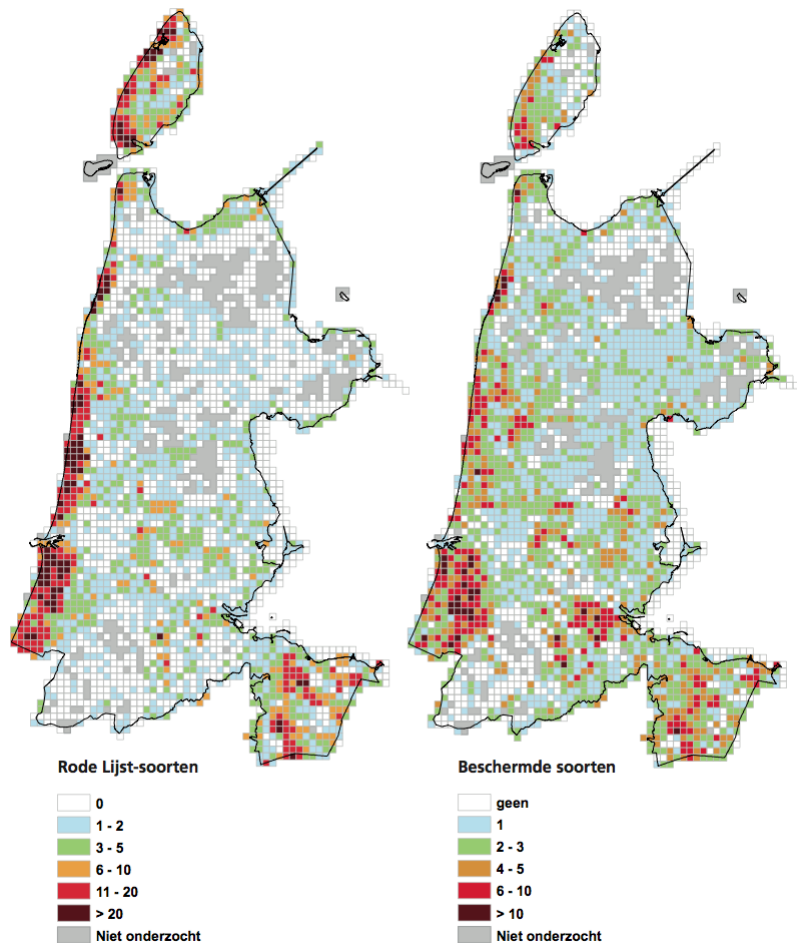
⁷⁶ Provincie Noord-Holland, feitelijke reactie, 15 november 2013

⁷⁷ Kenniscentrum weidevogels (2013), Jaarboek Weidevogels Noord-Holland 2012, p. 9

⁷⁸ Kenniscentrum weidevogels (2013), Jaarboek Weidevogels Noord-Holland 2012, p. 9

per jaar. Bij de tureluur is de matige toename voor 2003 veranderd in een stabiele trend. Bij de slobend, kuifeend en gele kwikstaart is de trend de afgelopen tien jaar positiever dan daarvoor. De afname van de veldleeuwerik gaat onverminderd door en lijkt in de periode 2003 t/m 2012 nog iets versterkt (gemiddeld 8-12% per jaar).

Landschap Noord-Holland heeft in het kader van de Provinciale Natuur Inventarisatie (PNI) kaarten gemaakt over de verspreiding van flora en fauna in Noord-Holland.



Figuur 6 Rode Lijst-soorten en Beschermden soorten Noord-Holland⁷⁹

Op deze kaarten is te zien waar de meeste Rode Lijst-soorten (links) en Beschermden soorten (rechts) voorkomen. De grootste concentratie kilometerhokken⁸⁰ met veel Rode Lijst-soorten ligt in het duingebied. De Kennemerduinen, het Noord-Hollands duinreservaat, het Zwanenwater en de duinen van Texel tellen regelmatig meer dan 10, zelfs meer dan 20 soorten van de Rode Lijst per kilometerhok. In het Vechtplassengebied zijn het Naardermeer en Het Hol gebieden met grote aantallen. In Laag-Holland komen de meeste Rode Lijst-soorten vooral voor in de Natura 2000-gebieden.

⁷⁹ Landschap Noord-Holland (2012), Verspreiding van de Noord-Hollandse Flora, p. 13

⁸⁰ Dit zijn gebieden van 1km bij 1km.

Het aantal beschermde soorten volgens de flora- en faunawet geeft grotendeels hetzelfde beeld als het aantal Rode Lijst-soorten: ook hier gelden de duinen en het Vechtplassengebied als kerngebieden, gevolgd door de natuurgebieden in Laag- Holland. Daarnaast zien we het interessante beeld dat ook binnen de bebouwde kom van steden veel beschermde soorten voorkomen. Niet alleen in Amsterdam en Haarlem, maar ook in Alkmaar, Purmerend en Den Helder worden 5-10 en soms zelfs meer soorten gevonden die beschermd zijn. Deze hoge aantallen zijn mede het gevolg van het feit dat urbane gebieden vaak goed onderzocht zijn. Het is immers logisch dat de intensiteit van waarnemen van grote invloed is op de aantallen soorten die per kilometerhok worden gevonden. In de publicatie staan geen cijfers over ontwikkelingen.⁸¹

4.2.3 Neveneffecten

De subsidieregelingen voor natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer hebben geleid tot een aantal bedoelde en onbedoelde neveneffecten. Als opgetreden neveneffect van de subsidieregeling voor natuurbeheer zijn in de gesprekken genoemd:

- De Index Natuur en Landschap heeft geleid tot een gezamenlijke taal en tot meer dialoog tussen provincie en TBO's over welke natuur waar te beheren.⁸²
- Natuur wordt steeds meer gezien als een economische motor in een gebied, volgens Landschap Noord-Holland. Zij stellen: 'Een goed voorbeeld is het Purmerbos. Tegen de aanleg ervan was veel protest. Toen de bomen nog amper in de grond stonden, werd het bos echter al gebruikt als positief punt bij de verkoop van aanliggende huizen'.⁸³
- Landschap Noord-Holland geeft aan een actieve rol te vervullen in gebiedsprocessen en neemt dan met name natuur voor haar rekening. De beheersubsidie kan dan een deel van het plan financieren. Daarmee draagt de natuursubsidie, die sec aan natuurbeheer wordt besteed, ook bij aan de financiering van het integrale plan. Ook recreatief medegebruik van waterbergingen in de natuur kon ontstaan, omdat het Landschap het natuurbeheer hierbij kon financieren. Het Landschap werd daarmee gesprekspartner van het Hoogheemraadschap.⁸⁴

In de gesprekken genoemde neveneffecten van de subsidieregeling voor agrarisch natuurbeheer zijn:

- inkomstenderving en stimulering van agrariërs en (daarmee) versterkte vitaliteit van het platteland.⁸⁵
- bewustwording bij agrariërs over natuur.⁸⁶

Daarnaast is het de Rekenkamer in de gesprekken met de TBO's, PWN en Staatsbosbeheer opgevallen dat beheerders steeds meer op zoek gaan naar alternatieve inkomensbronnen. Het feit dat terreinbeheerders er nu meer financieel belang bij hebben bezoekers te trekken en te verleiden tot uitgaven heeft naar de verwachting van de Rekenkamer een toename van de beleefbaarheid van de natuur tot gevolg.

⁸¹ Landschap Noord-Holland (2012), Verspreiding van de Noord-Hollandse Flora

⁸² Natuurmonumenten, interview, 18 juni 2013

⁸³ Landschap Noord-Holland, interview, 24 juni 2013

⁸⁴ Landschap Noord-Holland, interview, 24 juni 2013

⁸⁵ Planbureau voor de Leefomgeving en Alterra, interview, 3 juli 2013

⁸⁶ DLG, interview, 17 juni 2013

4.3 Inzicht in mate van doelbereik door de provincie

criterium 1.7: de provincie heeft inzicht in de mate van doelbereik

Om na te gaan of de subsidieregelingen zinvolle instrumenten zijn en om deze, al dan niet tussentijds, te kunnen aanpassen, heeft de provincie inzicht nodig in de mate van doelbereik.

Bevinding 7

- De provincie ontvangt jaarlijks informatie van de Dienst Regelingen over de uitbetaalde subsidies. Aan de hand van die informatie heeft de provincie inzicht in de mate van prestatiebereik als het gaat om de beleidsprestaties die zijn opgenomen in de ILG-Bestuursovereenkomst.
- Ten aanzien van drie van de vier prestaties uit Programma Beheer en de prestatie uit de Nota Natuurbeleid ontbreekt het de provincie aan inzicht in de mate van doelbereiking, omdat de benodigde gegevens bij de provincie niet beschikbaar zijn.
- De provincie heeft geen breed inzicht in de ontwikkelingen ten aanzien van de biodiversiteit door het ontbreken van een brede monitoring. Wel zijn er op deelonderwerpen telgegevens beschikbaar van gebieden van Natuurmonumenten, Landschap Noord-Holland en de Unie van Bosgroepen, alsmede landelijke tellingen die worden uitgevoerd door SOVON, FLORON, De Vlinderstichting, RAVON et cetera.
- De afgelopen jaren is gewerkt aan het opzetten van een monitoringssysteem waarmee de natuurkwaliteit (en biodiversiteit) van de gebieden die SNL subsidie ontvangen, in beeld gebracht zal worden. In de toekomst zouden de uitkomsten van de monitoring gebruikt kunnen worden om een trend te laten zien in de ontwikkeling van natuurkwaliteit. Ook zou dan duidelijk worden gemaakt wat het effect van beleid en beheer is en wat kan worden gedaan om de natuurkwaliteit te verbeteren.
- De subsidieontvangers wordt niet gevraagd om inhoudelijke verantwoordingsinformatie als gevolg van de keuzes die daarover zijn gemaakt bij de inrichting van het subsidiestelsel.
- De provincie heeft geen inzicht in de bevindingen die DLG en NVWA hebben gedaan bij de steekproefsgewijze subsidiecontroles naar de uitgevoerde beheermaatregelen.
- TBO's, PWN en collectieve natuurbeheerders als de agrarisch natuurbeheerders hebben, in meer of mindere mate, inzicht in de mate van doelbereik van hun eigen beheerdoelstellingen op hun eigen gebieden. Tevens zijn op deelonderwerpen telgegevens beschikbaar.

Toelichting

De provincie kan via verschillende bronnen kennis nemen van de mate van doelbereiking. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de provinciale sturing, die al dan niet op basis van deze informatie plaatsvindt.

Als het gaat om het provinciale inzicht in het doelbereik dan onderscheiden we:

- inzicht in de beleidsprestaties;
- inzicht in de ontwikkeling van het maatschappelijke effect.

Hieronder gaan we hier nader op in.

4.3.1 Inzicht in beleidsdoelstelling en -prestaties

De Dienst Regelingen verzorgt het gehele proces rondom de aanvraag en uitbetaling van de subsidieregelingen voor natuur en agrarische natuur. Zij houden exact bij welke aanvrager voor welk perceel welke subsidie ontvangt. Jaarlijks stelt de Dienst Regelingen een rapportage op waarin onder meer wordt aangegeven wat er aan subsidie in de verschillende categorieën is uitbetaald en hoeveel hectare daarmee gemoeid zijn.

Als het gaat om de beleidsprestaties in termen van hectare beheerd areaal heeft de provincie inzicht in de mate van doelbereik aan de hand van de jaarrapportages van Dienst Regelingen. Aan de hand hiervan heeft de provincie inzicht in de afspraken die er in het kader van de ILG-bestuursovereenkomst zijn gemaakt. In paragraaf 4.1 hebben we al geconstateerd dat de ontwikkeling van de prestaties ten aanzien van het particulier natuurbeheer en het actief betrekken van agrariërs niet kunnen worden weergegeven, omdat gegevens hierover bij de provincie ontbreken. Gegevens over de ontwikkeling van de prestaties landschappelijke kwaliteit versterken en recreatie mogelijk maken zijn wel beschikbaar.

Bij niet-gecertificeerde natuurbeheerders vinden steekproefsgewijs veldcontroles plaats. Uit het gesprek met de provincie blijkt dat de provincie geen overzichten ontvangt van DLG en NVWA met betrekking tot de resultaten van de controles.⁸⁷ De Rekenkamer constateert dat de provincie daarmee geen inzicht heeft in de bevindingen die DLG en NVWA hebben gedaan bij de subsidiecontroles naar de uitgevoerde beheermaatregelen.

4.3.2 Inzicht in de ontwikkeling van het maatschappelijk effect

Om inzicht te krijgen in het maatschappelijke effect van het natuurbeheer is het nodig gegevens te verzamelen en te analyseren. Bij veel subsidies is het zo dat deze gegevens verkregen worden via de lijn van de verantwoording en via monitoring.

Verantwoordingsinformatie

De verantwoording binnen het SNL is zo geregeld dat gecertificeerde⁸⁸ natuurbeheerders geen verantwoording afleggen. Niet-gecertificeerde natuurbeheerders en de agrarisch natuurbeheerders dienen een digitaal verzoek in bij DR om uitbetaling. Hierbij dienen zij te verklaren dat zij het beheer hebben uitgevoerd dat past bij het beheertype c.q. het agrarisch pakket waarvoor zij subsidie hebben ontvangen.⁸⁹ In bijlage A is een verdere uitwerking opgenomen van de verantwoording en controle systematiek.

Ten tijde van Programma Beheer werd – weliswaar onder de noemer van monitoring – wel verantwoordingsinformatie gevraagd aan de (agrarisch) natuurbeheerders. Zij dienden aan de hand van tellingen gegevens door te geven aan de Dienst Regelingen. In de gesprekken die wij hebben gevoerd is opgemerkt dat er tijd en energie ging zitten in tellingen die vervolgens alleen gebruikt werden door de Dienst Regelingen om de subsidie te kunnen vaststellen. In beleidsmatige zin werd er verder niets mee gedaan.⁹⁰ De ambtelijke organisatie merkt op dat de weidevogelmonitoring 2009/2010 hierop een uitzondering is (zie ook paragraaf 5.2).⁹¹

Monitoring

Landschap Noord-Holland voert - in opdracht van de provincie - de Provinciale Natuurinventarisatie (PNI) uit. De opdracht omvat de volgende taken: onderzoek weidevogels en fauna, bijdragen aan landelijk meetnet weidevogels en flora, onderzoek ganzen (vanaf 2010), beleidsadvisering op het gebied van EHS (opstellen natuurbeheerplannen, inhoudelijk GIS-werk) en Natura 2000, Ecologische Verbindingszones en Beleidsadvisering Flora- en Faunawet.⁹²

In de gespreksronde, waarbij gebruik is gemaakt van scorekaarten, is de monitoring aan de orde gesteld. Een stelling luidde: 'de ontwikkelingen van flora en fauna in de provincie worden goed gemonitord'. Van de 15 gesprekspartners geven er 9 (waaronder de grote natuurbeheerders) aan dat dit het geval is, 6 (vooral gesprekspartners uit de agrarische hoek) vinden van niet en 1 scoort neutraal. Een aantal gesprekspartners geeft

⁸⁷ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 26 augustus 2013.

⁸⁸ Er zijn individuele- en groepscertificaten. De kwaliteit van het natuurbeheer wordt gewaarborgd via een periodieke audit.

⁸⁹ Dienst Regelingen, telefonisch gesprek, 10 september 2013

⁹⁰ Natuurmonumenten, interview, 18 juni 2013 en Dienst Regelingen, interview, 28 juni 2013

⁹¹ Provincie Noord-Holland, feitelijke reactie, 15 november 2013

⁹² Landschap Noord-Holland, interview, 13 juni 2013

aan dat de monitoring van flora en fauna zwak ontwikkeld is. Hierover werd onder meer gesteld: 'Het is lastig om duidelijkheid te krijgen in de ontwikkelingen van flora en fauna in de provincie. Monitoring bij de TBO's gaat goed [...], bij particulieren, zowel op de N- als AN-pakketten loopt de monitoring echter niet goed'.⁹³

Vanuit de agrarisch natuurbeheerders wordt dit gedeeld. Tijdens het gesprek met vertegenwoordigers van Veelzijdig Boerenland is het volgende aangegeven: 'In het oude (P)SAN-systeem werd de monitoring via de agrarische natuurvereniging (ANV) geregeld. Er was budget om elke drie jaar externe bureaus in te schakelen voor de telling. Het uitgebrachte rapport werd eigendom van de ANV en kon al dan niet ter beschikking worden gesteld aan de provincie. In het nieuwe systeem gaat de provincie zelf de telling regelen. Dat is op zich logisch. Er is echter lang gesteggeld over de manier van tellen, door wie en wanneer, en vervolgens is het nooit gebeurd. Daarom is door de gebiedscoördinatoren en de ANV's besloten de tellingen zelf te regelen. Daarvoor zijn vogelaars ingeschakeld. De ANV's kunnen nu beschikken over veel gegevens. Deze gegevens worden ook gebruikt voor het optimaliseren van het Collectief Beheerplan'.⁹⁴

De Vogelbescherming stelt vast dat in 2010 met het SNL is gestart. In de vier jaar dat het SNL nu draait, heeft er echter, in tegenstelling tot de SAN-periode, nog steeds geen gebiedsbrede monitoring plaatsgevonden. In het kader van de SAN is er in 2009 een gebiedsbrede telling geweest. De overheid heeft geen telling gedaan in 2012 of 2013. Daardoor kan er niet op basis van een gestandaardiseerde telmethode worden gezien of er een verandering is opgetreden. In de Weidevogelbalans zijn wel berekeningen gemaakt, maar vaak op basis van slechts een aantal meetpunten in een gebied, dus grofmaziger.

Landschap Noord-Holland geeft in het gesprek aan dat zij voor het volgen van ontwikkelingen in haar gebieden een monitoringplan heeft opgesteld, waarin alle soorten die moeten worden gemonitord en het jaar waarin dat moet gebeuren zijn opgenomen. Het Landschap probeert de vele vrijwilligers in te schakelen bij het inventariseren. Zij worden getraind op de te volgen methodieken. De beheerder voert ook een kwaliteitstoets uit. Bij gebieden waar meer natuurdoelen liggen, worden hiervoor ook externen, zoals specialisten van andere provincies of organisaties ingezet. Deze kwaliteitstoets is in eigen beheer ontwikkeld en meegenomen in het kwaliteitshandboek dat de gecertificeerde beheerder geacht wordt te maken. Voor het overige vinden audits plaats door de Stichting Certificering.⁹⁵

Ook Natuurmonumenten geeft aan dat in principe wordt beoogd om een beheertype in stand te houden en de kwaliteit te handhaven. Natuurmonumenten vindt het belangrijk om de beheercyclus, zoals die is vormgegeven, ook op de juiste manier uit te voeren en een keer in de zes jaar met een kwaliteitsklassensystematiek te toetsen. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van een beheerverslag.⁹⁶

PWN ontvangt geen beheersubsidies, maar monitort wel. 'Met het signalerend onderzoek wordt in het hele gebied eens in de zes jaar een integrale vegetatiekartering en een integrale broedvogelkartering gedaan. De standaardmonitoring wordt gedaan op basis van de beheernota en de jaarverslagen. Daarnaast wordt veel thematische monitoring gedaan, voor heel Nederland, zoals voor de hagedissen-, vlinder- en libelleroutes, waarvan de uitkomsten naar de betreffende stichtingen (zoals SOVON, FLORON etc.) gaan. Deze gegevens worden centraal verzameld. PWN werkt daar aan mee of biedt ruimte aan vrijwillige onderzoekers'.⁹⁷

⁹³ Dienst Landelijk Gebied, interview, 17 juni 2013.

⁹⁴ Veelzijdig Boerenland, interview, 27 juni 2013.

⁹⁵ Landschap Noord-Holland, interview, 24 juni 2013.

⁹⁶ Natuurmonumenten, interview, 18 juni 2013

⁹⁷ PWN, interview, 1 augustus 2013



Vlinder in het Ilperveld

De Rekenkamer constateert dat de TBO's, PWN en collectieve natuurbeheerders als de agrarisch natuurbeheerders, in meer of mindere mate inzicht hebben in de mate van doelbereik van hun eigen beheerdoelstellingen op hun eigen gebieden, maar dat deze gegevens niet systematisch worden benut door of namens de provincie.

Door een aantal gesprekspartners⁹⁸ wordt aangegeven dat de zwakte van het stelsel in het algemeen is dat de beleidsmonitoring niet ontwikkeld is, waardoor de cyclus nooit rond kan worden gemaakt.

De Rekenkamer constateert dat de provincie op dit moment geen breed inzicht heeft in de biodiversiteit (aantal soorten flora en fauna en omvang populaties) en de ontwikkelingen daarin op provinciaal niveau, omdat er tot en met 2012 geen systematische monitoring heeft plaatsgevonden. Wel zijn er op deelonderwerpen onderzoeken uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van weidevogels, zijn er telgegevens van gebieden van Natuurmonumenten, Landschap Noord-Holland en de Unie van Bosgroepen beschikbaar, alsmede landelijke tellingen die worden uitgevoerd door SOVON, FLORON, De Vlinderstichting, RAVON et cetera.

De afgelopen jaren is gewerkt aan het opzetten van een monitoringssysteem waarmee de natuurkwaliteit (en biodiversiteit) van de gebieden die SNL subsidie ontvangen, in beeld gebracht zal worden. De provincies zijn verantwoordelijk voor deze monitoring. Aan de hand van de ontwikkelde systematiek kan een score (goed, matig of slecht) worden gegeven aan de natuurkwaliteit. De rapportage kan plaatsvinden per gebied, per beheertype of op landelijk niveau.⁹⁹ In bijlage A is een verdere uitwerking opgenomen van de monitoringsystematiek SNL.

Natuurmonumenten, Landschap Noord-Holland en de Unie van Bosgroepen zijn in 2011 en 2012 door GS - via opdrachtverlening – gevraagd om de natuurkwaliteit van hun gebieden te monitoren. Dit is gebeurd om tijdreeksen vast te leggen.¹⁰⁰ Tevens is met de opdrachtverlening gevraagd om de systematiek mede te

⁹⁸ Onder meer Dienst Regelingen, interview, 28 juni 2013 en provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 8 mei 2013

⁹⁹ IPO (2013), brochure, Natuurkwaliteit en monitoring in de EHS

¹⁰⁰ Provincie Noord-Holland, interview, 26 augustus 2013

ontwikkelen en te testen. In 2012 is bij de monitoring gebruik gemaakt van de nieuwe systematiek.¹⁰¹ Het is niet altijd eenvoudig gebleken om alle beheertypen te standaardiseren. De verwachte landelijke invoering is voorzien in 2014.¹⁰² In de toekomst kunnen de uitkomsten van de monitoring gebruikt worden om een trend te laten zien in de ontwikkeling van natuurkwaliteit. Ook zou dan duidelijk worden gemaakt wat het effect van beleid en beheer is en wat kan worden gedaan om de natuurkwaliteit te verbeteren.¹⁰³



Goois Natuurreservaat: begrazing als methode van natuurbeheer

¹⁰¹ Provincie Noord-Holland (2011), GS besluit: Opdracht verlening monitoringsgegevens natuur 2012

¹⁰² Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juni 2013

¹⁰³ IPO (2013), brochure, Natuurkwaliteit en monitoring in de EHS

HOOFDSTUK 5

Verklaringen

In de bestaande literatuur en in de gesprekken zijn factoren naar voren gekomen die ingaan op de werking en effecten van de subsidieregelingen voor natuurbeheer. Deze zijn opgetekend in dit hoofdstuk. Ten aanzien van deze verklaringen gaan we na of:

- de verklaringen voor het bereiken dan wel uitblijven van succes plausibel zijn (§ 5.1);
- de provincie inzicht heeft in de succes- en faalfactoren van het beleid en dit gebruikt om bij te sturen (§ 5.2).

5.1 Verklaringen

criterium 2.1: De verklaringen voor het bereiken dan wel uitblijven van succes zijn plausibel.

Wanneer gegeven verklaringen worden gebruikt voor het verbeteren van de subsidieregelingen is het van belang dat dit gebaseerd is op steekhoudende argumenten, dus dat deze plausibel zijn.

Bevinding 8

De Rekenkamer heeft op basis van bestaande literatuur en gesprekken verschillende verklaringen gevonden die een rol spelen bij de werking en doelbereiking van de subsidieregelingen voor natuurbeheer. De verklaringen, die op basis van alles wat wij gehoord en gelezen hebben, aannemelijk zijn, hebben wij hieronder weergegeven. Deze zijn door ons niet nader getoetst, maar maken wel inzichtelijk wat er in het veld leeft. De verklaringen zijn ingedeeld in drie categorieën en gescoord naar de bijdrage die zij naar verwachting hebben (gehad) ten aanzien van het doelbereik ('+' positieve bijdrage, '-' negatieve bijdrage of 'O' neutrale of onbekende bijdrage).

Verklaringen ten aanzien van beleidsmatige keuzen:

- + Natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer kunnen elkaar versterken door ze ruimtelijk naast elkaar te positioneren.
- Naast beheer bepalen verschillende factoren de biodiversiteit in een gebied. De voornaamste knelpunten bij het behoud en herstel van de biodiversiteit in Nederland zijn: versnippering, verdroging, vermesting en een tekort aan geschikt leefgebied.
- Beheerders wensen een meerjarige zekerheid over de beheervergoeding c.q. compensatie. De periodieke wijzigingen in de subsidieregelingen en de (aangekondigde) bezuinigingen op het natuurbeleid dragen hier niet aan bij.
- De recreatievergoeding is te laag voor bepaalde gebieden om de kosten te dekken; dit leidt tot interne aanvulling vanuit de beheervergoeding.

Verklaringen ten aanzien van het subsidiestelsel SNL:

- Het stelsel is technocratisch en complex.
- De continuïteit van agrarisch natuurbeheer is niet altijd gewaarborgd. Na 6 jaar kunnen agrariërs besluiten te stoppen met het beheer.

- Met de Index Natuur en Landschap is er een uniforme natuurtaal gekomen, met zijn voor- en nadelen.
- Met het SNL wordt veel vertrouwen bij de beheerder gelegd.

Verklaringen ten aanzien van de uitvoering en praktijk:

- + De sector kenmerkt zich door grote betrokkenheid van professionals en vrijwilligers.
- + De sociale controle is toegenomen door de collectieve beheerpakketten bij het agrarisch natuurbeheer.
- Vanwege schaarse middelen worden prioriteiten gesteld.
- Het subsidieproces neemt veel tijd in beslag.
- De onderlinge samenwerking tussen actoren kan nog sterk worden verbeterd.
- Pakketeisen en pachtcontracten kunnen strijdig zijn.

Toelichting

Om te leren van het gevoerde beleid is het leerzaam in te gaan op de verklaringen die betrokkenen en experts geven voor het bereikte succes dan wel het uitblijven daarvan. Ten tijde van de gespreksronde was de informatie die nodig was om uitspraken te kunnen doen over de mate van doelbereik nog niet voorhanden, waardoor wij de gesprekspartners niet konden bevragen op de verklaringen voor het succes dan wel het uitblijven daarvan. In plaats daarvan is tijdens de gesprekken ingegaan op wat er in de ogen van de gesprekspartners goed gaat in het natuurbeheer en het subsidieproces, en wat er in hun ogen voor verbetering vatbaar is.

De Rekenkamer heeft op basis van bestaande literatuur en gesprekken verschillende verklaringen gevonden die een rol spelen bij de werking en doelbereiking van de subsidieregelingen voor natuurbeheer. De verklaringen die, op basis van alles wat wij gehoord en gelezen hebben, aannemelijk zijn, hebben wij hieronder weergegeven. Deze verklaringen zijn vaak door meerdere gesprekspartners naar voren gebracht of worden ondersteund door publicaties. Deze zijn door ons niet nader getoetst, maar maken wel inzichtelijk wat er in het veld leeft.

In deze paragraaf hebben we getracht een compleet beeld te schetsen van alle gevonden verklaringen. Deze zijn geordend naar verklaringen ten aanzien van de beleidsmatige keuzen, het subsidiestelsel en de uitvoering/praktijk van de regeling.

5.1.1 Beleidsmatige keuzen

Als het gaat om gemaakte beleidsmatige keuzen, is een aantal verklaringen naar voren gebracht.

Versnippering, verdroging, vermesting en een tekort aan geschikt leefgebied

Er zijn allerlei factoren die naast het beheer van invloed zijn op de natuurkwaliteit van een gebied, zoals het waterpeil en het stikstofgehalte. Uit de Herijking EHS van het PBL uit 2011 komt naar voren dat de voornaamste knelpunten bij het behoud en herstel van de biodiversiteit in Nederland versnippering, verdroging, vermesting en een tekort aan geschikt leefgebied zijn.

Op dit moment zijn voor 42 procent van de doelsoorten (broedvogels, dagvlinders en planten) de condities in Nederland duurzaam volgens het PBL. Dit betekent dat er voldoende leefgebied is, van voldoende kwaliteit, om een landelijk robuuste populatie te huisvesten. Wat dit percentage in de provincie Noord-Holland is, is niet bekend.

Kennis over knelpunten biedt mogelijkheden om maatregelen voor doelrealisatie te formuleren. Als knelpunten worden opgelost, verbeteren de kansen op duurzaam behoud. Knelpunten kunnen worden opgelost met maatregelen binnen bestaande natuurgebieden (door inrichting van gronden, effect gerichte maatregelen, het

treffen van hydrologische maatregelen) of met maatregelen buiten die gebieden (vermindering van emissies uit de landbouw en de industrie, verminderde grondwateronttrekking, natuurontwikkeling). De Rekenkamer heeft niet onderzocht wat de provincie doet op deze terreinen.

De koppeling van beheer met sturing op milieuecondities brengt veel succes.¹⁰⁴ Als de koppeling er niet is, is goed uitgevoerd beheer toch ineffectief omdat milieuecondities niet goed genoeg zijn voor duurzame populaties. Dan zal er geïntensiveerd moeten worden door meer op milieuecondities te sturen en/of dat er meer herstelbeheer moet komen.

In de monitoringssystematiek SNL, die vanaf 2014 wordt uitgerold, wordt naast natuurwaarde ook gekeken naar diverse a-biotische factoren (zoals grondwaterstand), waardoor er meer inzicht ontstaat in de knelpunten (en oplossingen).¹⁰⁵

Weinig continuïteit in regelingen

De wisseling van de subsidieregelingen en de bezuinigen van het kabinet Rutte-1 zorgen voor onrust. Een nieuwe regeling kost tijd om op te starten en te begrijpen. De afgelopen dertig jaar, is er ongeveer iedere acht jaar een nieuwe regeling gekomen.¹⁰⁶ Er worden afspraken gemaakt voor een bepaald beheer, maar die worden tussentijds steeds bijgesteld, in plaats van dat ze voor een langere periode blijven bestaan. Daar hebben eigenaren en beheerders last van. Het moet helder en duidelijk zijn waar je voor een langere periode ja tegen zegt. Het mooiste zou zijn om contracten van 12 of zelfs 30 jaar te kunnen sluiten.¹⁰⁷ De overgang van SAN naar SNL is volgens Veelzijdig Boerenland bij veel deelnemers niet goed gevallen. Veelzijdig Boerenland geeft aan dat een SAN-contract voor 6 jaar wordt afgesloten. Na 4 jaar is besloten om dit contract eenzijdig op te zeggen vanuit de overheid om de overgang naar SNL mogelijk te maken. Door deze contractbreuk zou het vertrouwen bij veel boeren in de overheid zijn geschaad.¹⁰⁸ De provincie zegt hierover dat de SAN in 2003 op last van de EU drastisch is hervormd, wat het beëindigen van de dan vier jaar oude overeenkomsten betekende en een nieuwe regeling vanaf 2014. Dit had volgens de provincie geen relatie met het SNL.¹⁰⁹

Recreatievergoeding te laag voor bepaalde gebieden; dit leidt tot aanvulling vanuit de beheervergoeding

De subsidie voor natuurbeheer staat in een aantal drukbezochte natuurgebieden onder druk omdat de kosten voor toezicht en recreatie toenemen, terwijl de recreatievergoeding is vastgesteld op € 35 per hectare per jaar. Dit is voor een organisatie als het Goois Natuurreservaat (2.760 ha) voldoende om één toezichthouder/boswachter aan te stellen, terwijl ze als gevolg van de toenemende recreatie en de toenemende belangentegenstellingen tussen soorten recreanten circa zes à zeven toezichthouders zeggen nodig te hebben.

Het feit dat de recreatievergoeding te laag is, hebben we bij meerdere beheerders opgetekend. Landschap Noord-Holland geeft aan dat er maar één pakket beschikbaar is voor recreatie. Dat betekent voor een deel van de terreinen van het Landschap dat er veel meer voorzieningen moeten worden onderhouden dan de norm is. Daarnaast zijn er werkzaamheden die niet door het SNL worden vergoed, zoals toezicht en rentmeesterschap. Desgevraagd geeft het Goois Natuurreservaat aan dat er niet minder wordt beheerd als er meer budget naar het toezicht gaat: 'de gelden zijn gerelateerd aan het in stand houden van bepaalde flora en faunasoorten en dergelijke. Daar kan niet zo makkelijk mee geschoven worden. Dat is goed omdat uiteindelijk datgene wat er op flora- en faunagebied gerealiseerd wordt, de graadmeter is of het wel of niet werkt.'

¹⁰⁴ Bakker, J. (2012), Effectiviteit van natuurbeheer

¹⁰⁵ IPO (2013), brochure, Natuurkwaliteit en monitoring in de EHS

¹⁰⁶ DLG, interview, 17 juni 2013

¹⁰⁷ Hollands Particulier Grondbezit, interview, 2 juli 2013

¹⁰⁸ Veelzijdig Boerenland, interview, 27 juni 2013

¹⁰⁹ Provincie Noord-Holland, feitelijke reactie, 15 november 2013

Uit de literatuur komt een ander signaal naar voren. Naar schatting wordt circa 30% van het natuurbeheerbudget gebruikt voor recreatievoorzieningen.¹¹⁰



Recreatie op de Hoorneboegse heide ten zuiden van Hilversum

Alleen natuur binnen de EHS wordt gesubsidieerd

Alle natuur draagt bij aan de biodiversiteitsdoelen, niet alleen de natuur binnen de EHS. Er kan alleen (nieuwe) subsidie worden aangevraagd voor natuur binnen de EHS, de natuur hierbuiten valt buiten de boot. Deze moet echter ook worden beheerd, want deze draagt ook bij aan de biodiversiteitsdoelen.¹¹¹ De provincie geeft aan dat dit juist is, maar dat de context is dat met een beperkt budget altijd keuzes moeten worden gemaakt. De EHS is per definitie de primaire plek om voor de meeste biodiversiteitsdoelen te investeren.¹¹²

Weidevogels: beter inzetten op zwaardere pakketten

Uit de Weidevogelbalans blijkt dat de verdeling van beheer in Noord-Holland, waar het gaat om het agrarisch natuurbeheer (SNL-A), een aanzienlijk deel van het oppervlak uit legselbeheer bestaat. Dat is een lichte beschermingsmaatregel.¹¹³ Volgens de Vogelbescherming zou het geld dat in legselbeheer wordt geïnvesteerd ingezet moeten worden voor zwaardere beheerpakketten, omdat de flora- en faunawet al een zorgplicht voorschrijft voor broeden van vogels op het perceel. Het zwaardere beheerpakket (wat bij gelijkblijvend budget dan wel minder hectare omvat¹¹⁴) betekent het uitstellen van maaien tot na 15 juni of nog later, afhankelijk van het soort vogel. Daarmee wordt het geld volgens de Vogelbescherming veel efficiënter ingezet.¹¹⁵

Natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer kunnen elkaar versterken

Het blijkt uit studies over de grutto dat een aaneengeslotenheid van een groot gebied of de aanwezigheid van een gebied waar goed beheer en een goede inrichting zijn, de populatie versterkt. Ook in het natuurbeheer moet dat soort gebieden worden gecreëerd. Agrarisch Natuurbeheer wordt ook effectiever op het moment dat er een goed

¹¹⁰ Bakker, J. en Wiertz, J. (2013), Effectiviteit van natuurbeheer, artikel in: De levende Natuur, mei 2013

¹¹¹ Staatsbosbeheer, interview, 4 juli 2013

¹¹² Provincie Noord-Holland, feitelijke reactie, 15 november 2013

¹¹³ Vogelbescherming, interview, 3 juli 2013

¹¹⁴ Toevoeging Randstedelijke Rekenkamer

¹¹⁵ Vogelbescherming, interview, 3 juli 2013.

natuurgebied naast ligt. Dat natuurgebied kan als bron voor soorten dienen, die zich vanuit het natuurgebied over het agrarisch gebied kunnen verspreiden, als dat goed wordt beheerd. Als een agrariër het naastgelegen gebied in eigendom heeft en geen natuur kan ontwikkelen, maar wel middels agrarisch natuurbeheer het gebied geschikter voor soorten kan maken, kunnen de natuurgebieden en het agrarisch gebied van elkaar profiteren. Dat maakt het natuurbeheer en het agrarisch natuurbeheer effectiever.¹¹⁶

De provincie geeft aan dat een van de toekomstige filosofieën van met name inrichtingsprojecten is het creëren van bufferzones. De gedachte is om agrarisch beheer nadrukkelijker in te zetten als buffer voor de EHS, naast de verschillende rol die EHS (met name pullen) en agrarisch gebied (met name aduften) hebben voor weidevogels, het ondersteunend aan de EHS realiseren van agro-ecologische verbindingen/netwerk en de inpassing van water en recreatieve opgaven.¹¹⁷

5.1.2 Subsidiestelsel

Stelsel technocratisch en complex

Hoewel het SNL-stelsel vereenvoudiging beoogde, is het toch complex geworden. Dit heeft te maken met de beheerders die bijzondere natuur specifiek ingetekend willen hebben in het Natuurbeheerplan om hiervoor de bijpassende (hogere) financiële vergoeding te ontvangen. Door de detaillering is het weer complexer geworden.

Ook de Rli geeft in haar advies 'Onbeperkt houdbaar' aan dat het natuurbeleid technocratiseert:¹¹⁸ "De behoefte aan afrekenbaarheid van publieke financiering, en aan SMART-doelstellingen van die financiering, leidt tot technocratisering van het natuurbeleid en het natuurbeheer. De technocratische benadering van afrekenbare en gedetailleerde doelstellingen (de vroegere natuurdoeltypen en doelsoorten, maar ook de huidige SNL-kwaliteitscriteria) dringt steeds verder door. Tegelijk neemt de betrokkenheid van burgers bij hun directe leefomgeving toe en worden beheerders meer dan voorheen uitgedaagd de wijze van beheer te motiveren en af te stemmen op de lokale wensen vanuit de maatschappij."

De terreinbeheerders zijn een zeer diverse doelgroep met grote verschillen in kennis van de natuur, in motivatie om natuurkwaliteit te bereiken en ook in fysieke mogelijkheden, zoals vermogen en materieel. Voor particuliere beheerders is volgens de koepel Hollands Particulier Grondbezit de regeling te complex. Zij schatten dat circa 60-70% van de leden gebruik maakt van de regeling. De complexiteit van de regeling en de administratieve last van het aanvragen doet een groep eigenaren afzien van subsidie. De koepel van Agrarische Natuurverenigingen Veelzijdig Boerenland geeft aan dat de interesse van agrariërs afneemt door de bureaucratie die hen ten deel valt, zoals de perceelsregistratie en betalingen van DR.¹¹⁹ De provincie geeft aan dat perceelsregistratie een EU verplichting is en louter een onderlegger voor de agrarische natuurbeheer subsidie. Het is volgens de provincie niet direct een gevolg van de invoering van de SNL.¹²⁰ De TBO's geven aan dat zij een aantal fte in dienst hebben voor de subsidieaanvraag.

¹¹⁶ Vogelbescherming, interview, 30 juli 2013

¹¹⁷ Provincie Noord-Holland, interview, 26 augustus 2013

¹¹⁸ Raad voor de Leefomgeving (2013), Onbeperkt houdbaar, p. 2

¹¹⁹ Veelzijdig Boerenland, interview, 27 juni 2013

¹²⁰ Provincie Noord-Holland, feitelijke reactie, 15 november 2013



Agrarisch natuurbeheer bij het IJperveld

De Index Natuur en Landschap: een uniforme natuurtaal

Met het SNL is de Index geïntroduceerd. Een uniforme en landelijke natuurtaal waar de natuur in 17 natuurtypen en 47 beheertypen is vastgelegd. De beheertypen in de Index herbergen vrijwel allemaal een of meerdere N2000-habitattypen.

Dit biedt voor alle betrokkenen veel duidelijkheid waar het precies over gaat. De landelijke natuurbeheerders die afspraken maken met meerdere provincies vinden het een uitkomst. Net als beheerders die hun grondgebied in twee provincies hebben liggen, al moeten ze nu wel bij twee provincies subsidie aanvragen. De TBO's hebben vanuit de kennis van hun terreinen input geleverd voor het natuurbeheerplan, met als resultaat dat de beheertypen goed aansluiten op hun eigen beheerdoelstellingen. Bovendien is er ten opzichte van de periode van Programma Beheer meer overleg met de provincie over wat men waar wil bereiken. Dus: met de Index spreekt iedereen dezelfde taal en is met elkaar in die taal in gesprek.¹²¹

Een TBO geeft aan dat het harmoniseren van doelen belangrijk is voor de samenwerking, bijvoorbeeld voor de automatisering. Er wordt door een consortium, van onder meer Natuurmonumenten en Landschap Noord-Holland, een automatiseringspakket ontwikkeld: Conservation Management System International (CMSi). De ambitie van het consortium is om hier de standaard voor natuurbeheer voor Europa te maken. Een belangrijke basis van het systeem ligt in de index, de beheertypen. Het consortium biedt ruimte aan andere beheerders om zich aan te sluiten bij het systeem door het aanschaffen van softwarelicenties.

Er is wel discussie over de Index. Sommige vinden de indeling te grof en te weinig rekening houdend met het gebied, waardoor geen enkel gebied goed in de typologie past. Zo wordt door DLG aangegeven dat 'in de huidige situatie echt vaak blijkt dat er geen passend pakket bestaat voor een bepaald gebied. Eigenlijk passen alle weidevogelgebieden in Noord-Holland in geen enkel pakket'.¹²² Een ander gehoord kritiekpunt is dat het er op lijkt dat ecologen en biologen pakketten vaststellen zonder al te veel praktische kennis hoe dat inpasbaar gemaakt kan worden bij een veehouder.¹²³

¹²¹ Natuurmonumenten, interview, 18 juni 2013

¹²² DLG, interview, 17 juni 2013

¹²³ LTO-Noord, interview, 4 juni 2013

Vertrouwen in de beheerder: slim of naïef?

Er werd in Programma Beheer erg de nadruk gelegd op het leveren en toetsen van resultaten. Dat was erg eendimensionaal en een erg directe definitie van de beleidscyclus. Nu wordt de nadruk gelegd op het geven van vertrouwen aan de beheerders om het geld te besteden vanuit hun eigen motivatie, hun verantwoordelijkheid als burger en misschien ook wel gestuurd door de sociale controle. Bepaalde actoren hebben daarin een heel hoge motivatie. Er zijn echter ook actoren die ofwel de kennis niet hebben of waar de motivatie minder is.¹²⁴

Bij gecertificeerde beheerders wordt een audit op de werkprocessen uitgevoerd. De niet-gecertificeerde natuurbeheerders worden op basis van een steekproef gecontroleerd door DLG, de agrarisch natuurbeheerders door de NVWA. Het kan dus voorkomen dat een beheerder zes jaar lang niet is gecontroleerd en wel zijn geld heeft gekregen, terwijl hij heel wat verkeerd gedaan kan hebben.¹²⁵

Hollands Particulier Grondbezit geeft aan dat 'vooral eigenaren die de afgelopen jaren zijn ingestapt en nog niet bekend waren met het natuurbeleid, die bijvoorbeeld agrarische grond hebben omgevormd tot een natuurterrein, moeten worden gefaciliteerd en begeleid in het beheer en de verwachtingen. Wat die verwachtingen zijn is nooit goed op papier gekomen. Dat staat nergens concreet beschreven'.¹²⁶ De ANV Water Land en Dijken onderschrijft dit en geeft aan dat de middelen die worden verstrekt aan particuliere natuurbeheerders te vrijblijvend zijn, omdat hierbij niet wordt afgerekend op doelen en de begeleiding te kort schiet.¹²⁷

De Vogelbescherming geeft aan dat een van de voorkomende faalfactoren van het agrarisch natuurbeheer is het ontbreken van intrinsieke motivatie bij deelnemers. 'Men doet mee, maar het is niet duidelijk of dit is vanuit de geest van de regeling of om andere redenen'.¹²⁸

Continuïteit agrarisch natuurbeheer niet altijd gewaarborgd

De overeenkomsten voor natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer kennen een looptijd van zes jaar. Na deze periode kan een beheerder opnieuw een afweging maken of hij opnieuw subsidie aanvraagt. Een natuurbeheerder zal hier vrijwel altijd voor kiezen. Bij agrarisch natuurbeheerders – hoe gemotiveerd ook - speelt hier een bedrijfsmatige afweging mee.

DLG schat in dat het merendeel van de boeren, zeker 80%, doorgaat. Dit is met de invoering van de collectieve programma's iets verminderd, omdat er minder geld beschikbaar is of omdat ze niet mee mogen doen, omdat de gebiedscoördinator hogere eisen stelt. DLG stelt dat als het beheer op individuele basis gaat, iedereen een vervolgaanvraag doet. Als er boeren afhaken, blijken dat veelal de jonge boeren te zijn die het te veel gedoe vinden.¹²⁹

Geen beloning op basis van behaalde resultaten

Ten opzichte van Programma Beheer wordt er in het SNL geen verantwoording gegeven over de behaalde resultaten. Bij het SNL gaat het om het in standhouden van het beheertype, niet op doelstellingen ten aanzien van bepaalde soorten. Er wordt verschillend aangekeken tegen het niet langer verantwoorden over behaalde resultaten.

LTO-Noord geeft aan 'dat de regeling in het verleden prestatiegericht was, en dat was goed. Nu wordt een beheerder afgerekend op het feit of hij zich aan de richtlijnen heeft gehouden. Het is niet duidelijk of het resultaat een toename van bloemen, planten en vogels is, omdat er niet meer geteld wordt. Er wordt hooguit met een verrekijker vanaf de weg gekeken. Dat voelt niet goed en daar klagen meer ondernemers over'.

¹²⁴ Planbureau voor de Leefomgeving en Alterra, interview, 3 juli 2013

¹²⁵ Dienst Regelingen, interview, 28 juni 2013

¹²⁶ HPG, interview, 2 juli 2013

¹²⁷ Agrarische natuurvereniging Water Land en Dijken, interview, 13 september 2013

¹²⁸ Vogelbescherming, interview, 3 juli 2013

¹²⁹ DLG, interview, 17 juni 2013

De Vogelbescherming geeft aan dat een probleem met het huidige subsidiestelsel is dat het niet mogelijk is een individuele boer te belonen voor het bereikte resultaat, omdat er voor het pakket een vast tarief staat. Ondernemersgeest en kwaliteiten van deelnemers zouden financieel of fiscaal gestimuleerd kunnen worden. Daarentegen geeft Landschap Noord-Holland aan dat met de systematiek van Programma Beheer gestuurd werd op het aanwezig zijn van bepaalde soorten. Dat was lastig omdat er soorten werden genoemd die in Noord-Holland amper voorkwamen, omdat de invloed van de zee ooit heel erg groot was en daardoor in de vegetatierieks een aantal soorten ontbreekt. Als er minder soorten werden geconstateerd dan het vereiste aantal, werd er geen subsidie verstrekt, terwijl wel alle inspanningen werden gedaan.

5.1.3 Uitvoering en praktijk van de regeling

Sector kenmerkt zich door grote betrokkenheid vrijwilligers

Het is ons bij dit onderzoek opgevallen dat er veel vrijwilligers actief zijn in het natuurbeheer. Zij helpen bij de nestbescherming, het uitvoeren van beheermaatregelen en bij het tellen van soorten.

Het aantal vrijwilligers dat actief is bij Landschapsbeheer Nederland is in 2012 gestegen van 62.000 naar 66.000. De vrijwilligers werkten in totaal 1,4 miljoen uur, wat vergelijkbaar is met ruim 800 volledige arbeidsplaatsen. Veel vrijwilligers zetten zich in voor het onderhouden van knotbomen, singels, wandelpaden e.d.. Ruim 6.000 vrijwilligers gaan in hun vrije tijd het veld in om flora en fauna te beschermen. De meeste soortenvrijwilligers zijn weidevogelbeschermers. Zij waren in 2012 actief op 130.000 ha boerenland. Daarbij vonden en beschermden zij 43.000 legsels¹³⁰.

Terreinbeherende organisaties roepen burgers op om mee te helpen op de Natuurwerkdag. Het aantal deelnemers aan deze dag is de afgelopen jaren sterk gestegen. Het aantal locaties waar burgers mee kunnen helpen op de Natuurwerkdag is ook gestegen¹³¹.

Prioriteren vanwege schaarse middelen

Beheerders maken eigen afwegingen bij het beheren van hun grondgebied. Uit de gespreksronde blijkt dat het beheer soms iets minder intensief is dan eigenlijk de bedoeling was, omdat er grenzen zijn aan de capaciteit en de financiële middelen.¹³² De subsidie is een in meer of mindere mate belangrijke bijdrage in de begroting, waarvan naast beheer ook andere taken en activiteiten bekostigd worden.

Collectief beheer leidt tot onderlinge controle

Uit de gesprekken komt naar voren dat de verplichting tot collectieve agrarische pakketten heeft geleid tot onderlinge controle tussen beheerders op de afspraken die er in collectief verband zijn gemaakt over beheermaatregelen.¹³³

Afhandeling subsidie neemt veel tijd

Op de stelling 'Het proces van subsidieverlening door de Dienst Regelingen verloopt soepel' geeft het merendeel van de gesprekspartners aan het hier niet mee eens te zijn. De subsidie moet in een korte periode (medio november – eind december) ingediend worden. Vervolgens heeft de Dienst Regelingen tien weken om de aanvragen te beoordelen. Deze termijn kan met tien weken verlengd worden. Dit betekent dat beschikkingen

¹³⁰ www.landschapsbeheer.nl

¹³¹ <http://themasites.pbl.nl/>

¹³² Staatsbosbeheer, interview, 4 juli 2013

¹³³ Veelzijdig Boerenland, interview, 27 juni 2013

gedurende het jaar bij de natuurbeheerders en agrarisch natuurbeheerders binnenkomen, terwijl zij geacht worden vanaf 1 januari het beheer te voeren.

De beheerders geven aan dat het bij het SNL een stuk beter gaat dan ten tijde van Programma Beheer. Volgens Landschap Noord-Holland zit er in termen van administratieve lasten in positieve zin zeker een factor drie tussen SNL en Programma Beheer.

Voor de gecertificeerde beheerders zou de aanvraag eenvoudiger worden; het aanleveren van een lijst met hectares per beheertype zou volstaan. Een van de gecertificeerde beheerders gaf aan dat het echter nog op dezelfde wijze als vier jaar geleden bij de regeling onder Programma Beheer gaat, omdat de Dienst Regelingen een lijst met hectares per beheertype nog niet kan verwerken.¹³⁴

Samenwerking kan nog sterk verbeterd worden

Samenwerking tussen beheerders zou de effectiviteit en efficiency van het beheer ten goede komen. Door een aantal gesprekspartners wordt aangegeven dat er in de huidige subsidiesystematiek geen financiële prikkel zit om deze samenwerking te bevorderen.

De samenwerking tussen natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer in gebieden is geen vanzelfsprekendheid. Landschap Noord-Holland werkt wel samen met agrariërs bij de ondersteuning van vrijwilligers die het weidevogelbeheer monitoren, onderzoeken en nesten beschermen. In de gebiedscommissies is ook wel contact tussen natuurbeheerders en agrariërs, maar niet over natuurbeheer. Een van de gesprekspartners verwoordde het als volgt: 'de samenwerking op lokaal vlak gaat vaak beter dan op hoger niveau'.¹³⁵ Door een ander werd aangegeven dat natuurbeheerders en agrarisch natuurbeheerders ieder voor hun eigen agenda gaan in deze tijd van schaarse middelen.¹³⁶

De Vogelbescherming doet de oproep gebiedsgericht te werken. Enerzijds om de ecologische doelen te bereiken, maar anderzijds ook om meer met elkaar naar het gebied te kijken en wie wat regelt. Daar zijn nog zeker stappen te zetten.¹³⁷ Dit wordt gedeeld door LTO-Noord: 'er moet veel meer vanuit het gebied worden gedacht en gewerkt, met elkaar via collectieven'.

Vanuit de gevalstudie IJperveld komt naar voren dat de samenwerking in het gebied niet optimaal is. Er is overleg tussen de TBO in het gebied, i.c. Landschap Noord-Holland (LNH), en de Agrarische Natuurvereniging Water Land en Dijken (WLD). Toch is deze relatie niet optimaal te noemen, hetgeen volgens WLD in essentie is terug te voeren op verschillende beelden ten opzichte van elkaar, van enerzijds de 'boeren' en anderzijds de 'natuurmensen'.

Tussen natuurorganisaties onderling is het contact desgevraagd goed. En er wordt door enkele beheerders ook samengewerkt door beheer en/of toezicht voor elkaar uit te voeren als dat qua locatie zo uitkomt. Sinds enige tijd wordt er samengewerkt in pilots op het gebied van de backofficetaken. Deze pilots zijn niet vanzelf ontstaan, maar op duidelijk verzoek en met externe ondersteuning, gefinancierd door de provincie.

Eisen pakketten en pachtcontracten kunnen strijdig zijn

Natuurbeheerders zoals Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer verpachten delen van hun bezit aan agrariërs. In het pachtcontract worden eisen gesteld ten aanzien van maaidata, mestgift, grondwaterstand en dergelijke.¹³⁸ Wanneer de pachters provinciale subsidie ontvangen, zijn zij gehouden aan de voorschriften van de subsidie. De

¹³⁴ Unie van Bosgroepen, interview, 2 augustus 2013

¹³⁵ Veelzijdig Boerenland, interview, 27 juni 2013

¹³⁶ LTO-Noord, interview, 4 juli 2013

¹³⁷ Vogelbescherming, interview, 3 juli 2013

¹³⁸ Staatsbosbeheer, interview, 4 juli 2013

afspraken kunnen strijdig zijn, met name door verschillende maaidata en mestgift. Staatsbosbeheer geeft aan dat 'het vooral knelt in de oude pachtcontracten van voor 1977. De afspraken zijn niet geactualiseerd, terwijl het landgebruik en het agrarisch gebruik sindsdien wel zijn veranderd. De provincie en Staatsbosbeheer handhaven ieder de eigen afspraken'.

De oude pachtcontracten van voor 1977 worden ook wel aangeduid met 'oude pacht', hetgeen agrariërs die vòòr 1977 grond van natuurbeheerders pachtten, het automatische recht op subsidie (voor agrarisch beheer) gaf. Bij de overgang van Programma Beheer in 2007 lagen er in Noord-Holland relatief veel pakketten met zwaar beheer en veel PSAN/SNL-A in natuurgebieden.¹³⁹ In het Natuurbeheerplan van 2012 is dit automatische recht op subsidie expliciet afgeschaft. Op die gronden lopen nu nog wel subsidieovereenkomsten.

5.2 Provinciale sturing

criterium 2.2: de provincie heeft inzicht in de succes- en faalfactoren van het beleid en gebruikt deze informatie om bij te sturen.

Inzicht in de verklaringen voor het bereiken dan wel uitblijven van succes draagt bij aan het verbeteren van de (uitvoering van de) subsidieregelingen voor natuurbeheer.

Bevinding 9

- De provincie weet wat er in het veld speelt aangaande de uitvoering van het beleid, maar heeft nauwelijks inzicht in hetgeen met het beleid is bereikt. Daardoor heeft de provincie ook nauwelijks inzicht in de succes- en faalfactoren die daar van invloed op zijn.
- De provincie heeft vooral veel sturing aan de voorzijde van het proces gegeven. Er is veel tijd en aandacht uitgegaan naar de implementatie van het nieuwe stelsel, het omgaan met de actuele (landelijke) ontwikkelingen, het opstellen van het natuurbeheerplan, het openstellen van subsidies en het vaststellen van subsidieplafonds.
- Er is weinig inhoudelijk gestuurd op basis van de uitkomsten van het gevoerde beleid. Er heeft geen brede monitoring plaatsgevonden op basis waarvan zo nodig bijgestuurd kon worden. De positieve uitzondering hierop wordt gevormd door gebiedsbrede weidevogeltellingen, die geleid hebben tot aanpassing van de weidevogelvisie en de basis hebben gevormd voor aanpassingen in de Natuurbeheerplannen.
- De provincie heeft als (mede-)systeemverantwoordelijke partij sturing gegeven aan de inrichting en aanpassing van het SNL-stelsel.
- De Rekenkamer constateert dat de provincie haar rol als gebiedsregisseur in de periode 2007-2012 vooral lijkt in te vullen via de lijn van de ruimtelijke ordening en de wettelijke bescherming van onder meer de Natura2000 gebieden en de EHS. Met de Agenda Groen zet de provincie ook meer in op overleg met natuurbeheerders over wat waar gerealiseerd moet worden.

¹³⁹ Dienst Landelijk Gebied, interview, 17 juni 2013

Toelichting

De Rekenkamer onderscheidt drie lijnen waarlangs de provincie sturing kan geven:

- Beleidsinhoudelijk, door middel van het natuurbeheerplan (welke natuur waar), het openstellen van subsidies en het vaststellen van subsidieplafonds.
- Als systeemverantwoordelijke voor het subsidiestelsel, waardoor de provincie invloed kan uitoefenen op de inrichting van het stelsel, direct of via het IPO, en bijvoorbeeld op het stimuleren van samenwerking tussen partijen bij de uitvoering.
- Als gebiedsregisseur, waardoor de provincie direct dan wel indirect kan sturen op de randvoorwaarden voor natuurwaarden, zoals waterpeil en andere – voor natuur bepalende - factoren. De provincie kan hierbij onder meer haar wettelijke bevoegdheden inzetten.

5.2.1 Beleidsinhoudelijke sturing

Er liggen natuurbeheerplannen, subsidies worden opengesteld en er worden plafonds vastgesteld. Hiermee stuurt de provincie op natuurbeheer in de provincie. Ook de herijking van de EHS is een beleidsinhoudelijke sturing. Daarnaast stuurt de provincie inhoudelijk op het weidevogelbeheer. Naar aanleiding van een gebiedsbrede monitoring in 2009 is een nieuwe weidevogelvisie opgesteld, waarin de focus werd gelegd op kerngebieden. Op de bezuinigingen door het kabinet Rutte-I werd gereageerd door financieel een pas op de plaats te maken, maar lopende beheerverplichtingen wel te continueren en geen gaten te laten vallen.

Hoewel de provincie het Natuurbeheerplan vaststelt, spelen de natuurbeheerders en agrarische natuurverenigingen een belangrijke rol bij de totstandkoming ervan. De beheerders hebben op basis van de typologie in de Index aangeleverd welk soort gebied waar ligt. De provincie heeft hier een globale toets over uitgevoerd. Het voordeel voor de beheerders is dat de natuurtypen in het Natuurbeheerplan overeenkomen met het beheer dat zij in die gebieden uitvoeren. Voor de provincie is het voordeel dat het Natuurbeheerplan gedragen wordt door de beheerders, hetgeen scheelt in het aantal bezwaar- en beroepschriften.

Door Veelzijdig Boerenland wordt echter opgemerkt: 'In de praktijk ervaren de Agrarische Natuurverenigingen dat de gebruikte gegevens niet in alle gevallen actueel zijn en dat feitelijke gebiedskennis van de Agrarische Natuurverenigingen niet optimaal wordt meegenomen. Dit wordt onder andere gesignaleerd bij het gehanteerde kaartmateriaal.'¹⁴⁰

De provincie heeft met enige regelmaat georganiseerd overleg met (agrarische) natuurorganisaties. Hierdoor is ze zowel formeel als informeel op de hoogte van wat er speelt. De natuurbeheerders en hun koepels geven in grote meerderheid ook aan dat ze regelmatig contact hebben met de provincie over natuurbeheer.

Een van de stellingen die aan de gesprekspartners is voorgelegd, luidt: 'De sturende rol van de provincie in het natuurbeheer beperkt zich tot het vaststellen van het Natuurbeheerplan en de subsidieplafonds'. Op deze stelling is door de gesprekspartners zeer verdeeld gereageerd. Sommigen vinden dat de provinciale sturing inderdaad daartoe beperkt blijft, anderen vinden dat de provincie zich wel degelijk breder inzet en bemoeit met beheer, zoals bij de collectieve beheerplannen.

Ambtelijk is vanuit de provincie aangegeven dat 'er de afgelopen zeven jaar veel instrumenteel gesproken is. De wijzigingen in de koers van beleid zorgde daarvoor. De vernieuwde werkwijze rond beheer ten tijde van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) kreeg daarmee geen kans vol tot wasdom te komen. Het kabinet Rutte I koos voor een andere rolverdeling en financiering. Dit leverde veel onrust op. Het volgende kabinet

¹⁴⁰ Veelzijdig Boerenland, correctie op verslag interview 27 juni 2013, 18 november 2013

herschikte de verhoudingen opnieuw. Dit alles heeft ruim zes van de zeven jaar gekost, ruim drie jaar voorbereiding en implementatie, drie jaar heroriëntatie en hervorming. Het doel stond wel voor ogen maar de discussie ging vooral over hoe dat te bereiken, met welke rolverdeling, financiën en instrumenten. De provincie heeft er echter veel van geleerd en kan nu een aantal slagen maken'.¹⁴¹

Uit de gesprekken met andere partijen komt eveneens naar voren dat er tot op heden weinig beleidsinhoudelijke sturing heeft plaatsgevonden op basis van monitoringgegevens. De beleidscyclus wordt nog niet rond gemaakt. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat er de afgelopen jaren weinig gemonitord is, anderzijds komt dit ook door de aandacht die er ambtelijk vooral is uitgegaan naar het ontwikkelen en implementeren van het nieuwe subsidiestelsel. De positieve uitzondering hierop wordt gevormd door de weidevogelvisie, die inhoudelijk op basis van een gebiedsbrede weidevogeltelling tot stand is gekomen. Ook hebben de resultaten van de telling geleid tot begrenzing van weidevogelleefgebied in de Natuurbeheerplannen.¹⁴²

Tevens is gebleken dat de provincie geen inzicht heeft in de resultaten van controles die door DLG en NVWA worden uitgevoerd. De resultaten van de controles worden gebruikt door de Dienst Regelingen om de beschikking eventueel aan te passen. Er vindt geen rapportage of mondelinge overdracht plaats naar de provincie. Dit met uitzondering van die gevallen waarbij de provincie naar aanleiding van bijvoorbeeld een melding een controle heeft aangevraagd of waar een subsidieontvanger beroep heeft aangetekend op het aanpassen van zijn beschikking.

5.2.2 Sturing vanuit systeemverantwoordelijkheid

Bij de totstandkoming van het SNL is nauw samengewerkt tussen de 12 provincies en andere partijen om te komen tot een nieuw stelsel. Deze gezamenlijkheid maakte het mogelijk om gezamenlijk te kunnen onderhandelen met het kabinet.

De ervaringen met het huidige stelsel en de eisen die er vanuit Europa worden gesteld, maken dat er in IPO-verband ook nagedacht is over de toekomst. Zo zal er in de toekomst (vanaf 2014) worden gewerkt met lump sum-overeenkomsten voor beheerders met terreinen groter dan 75 hectare.¹⁴³ Voor particuliere beheerders, met een gebied van minder dan 75 hectare, zal de provincie nog bekijken hoe deze in een collectieve aanpak passen.¹⁴⁴ Ze tekenen ervoor dat ze zich houden aan afspraken, controles accepteren en aan een bepaalde kwaliteitseis gaan voldoen. En voor het agrarisch natuurbeheer wordt een hernieuwd stelsel ingericht dat gebaseerd is op collectieven die gezamenlijk aan de lat staan om bepaalde doelen/prestaties te bereiken.

Als systeemverantwoordelijke heeft de provincie in de Agenda Groen aangegeven dat ze van mening is dat de natuurbeheerders het natuurbeheer efficiënter zouden kunnen uitvoeren door meer samen te werken. Met ondersteuning van Twynstra Gudde hebben de TBO's samenwerkingsprojecten geformuleerd. Over deze samenwerking is meer te lezen in hoofdstuk 7.

¹⁴¹ Provincie Noord-Holland, interview, 26 augustus 2013 & Provincie Noord-Holland, e-mail, 18 november 2013

¹⁴² Provincie Noord-Holland, feitelijke reactie, 15 november 2013

¹⁴³ Provincie Noord-Holland, interview, 26 augustus 2013

¹⁴⁴ Provincie Noord-Holland, feitelijke reactie, 15 november 2013

5.2.3 Sturing als gebiedsregisseur

Zoals uit hoofdstuk 4 blijkt, is de natuurwaarde van meer factoren afhankelijk dan alleen het gevoerde beheer. Voor de effectiviteit van beheer is een verdergaand milieubeleid van belang.¹⁴⁵ Daarnaast neemt de effectiviteit van natuurbeheer toe, wanneer wordt opgeschaald naar het niveau van regionale (grond)waterhuishouding en daarmee van standplaats naar landschap, en van soort naar voedselweb.

Op de stelling in de scorekaart 'De provincie voert geen consistent beleid ten aanzien van de biodiversiteitsdoelstellingen: de effecten van het beheer worden teniet gedaan door ander provinciaal beleid' is zeer wisselend gereageerd door de gesprekspartners. Door meerdere gesprekspartners werd aangegeven dat de provincie alle verschillende belangen in een gebied probeert te stapelen en te verenigen, maar dat het soms beter is om echte keuzes te maken. In de Natura2000-gebieden gebeurt dat bewust(er). Natuurmonumenten verwoordde het als volgt: 'Externe factoren zijn bepalend. De toegevoegde waarde van de provincie kan grote meerwaarde hebben, als deze de regierol serieus neemt en goed kijkt naar de beoogde prestaties van een bepaald gebied. Dit wordt ook op andere plaatsen in Nederland ervaren'¹⁴⁶ De Vogelbescherming geeft aan dat er winst te behalen is bij het gericht inzetten van de subsidie en te komen tot betere beleidsintegratie van natuur, recreatie en landschap, maar ook andere doelstellingen, zoals waterberging. En ook in het koppelen van middelen. Dit blijkt ook uit de Agenda Groen van de provincie.¹⁴⁷

Ambtelijk is aangegeven dat de provincie stuurt bij het maken van de beheerplannen voor Natura2000. De link tussen Natura2000 en de Kaderrichtlijn Water is sterk. Het gaat om vrijwel dezelfde gebieden waarin dezelfde soort maatregelen van belang zijn. Verder vindt er sturing plaats op de meer abstracte biodiversiteitsdoelen. In 2013 is de provincie begonnen met de programmasturing van het programma Groen. Binnen dit kader voert de provincie overleg met de natuurbeheerders over welke partij met welke activiteit bezig is. De provincie probeert de link te leggen tussen het denken in aantal beheerde hectare en het maatschappelijk effect.¹⁴⁸

De provincie geeft tevens aan dat er uiteraard ook ruimte moet zijn voor ruimtelijke ordening. Er is voortdurend afstemming hierover. Er is een compensatieplicht, ook voor weidevogelgebieden. De provincie legt een EHS aan. Zijn er plannen om deze aan te tasten dan zijn er twee opties. Optie 1 is dat aantasting niet mag, omdat het om een beschermd gebied gaat. Of aantasting mag wel, maar dan geldt de compensatieregeling. Dit heeft echter meer te maken met de EHS-status dan met het beheer.¹⁴⁹

De Rekenkamer constateert dat de provincie haar rol als gebiedsregisseur vooral lijkt in te vullen via de lijn van de ruimtelijke ordening en de wettelijke bescherming van onder meer de Natura2000 gebieden en de EHS. Met de Agenda Groen¹⁵⁰ zet de provincie ook meer in op overleg met natuurbeheerders over wat waar gerealiseerd moet worden.

¹⁴⁵ Bakker, J., en Wiertz, J., (2013), Effectiviteit van natuurbeheer, artikel in: De levende Natuur, mei 2013

¹⁴⁶ Natuurmonumenten, interview, 18 juni 2013

¹⁴⁷ Vogelbescherming, interview, 3 juli 2013

¹⁴⁸ Provincie Noord-Holland, interview, 26 augustus 2013

¹⁴⁹ Provincie Noord-Holland, interview, 26 augustus 2013

¹⁵⁰ De Agenda Groen, die op 11 maart 2013 is vastgesteld door Provinciale Staten, bevat een nieuwe koers voor het groene beleidsveld.

HOOFDSTUK 6

Doeltreffendheid

Bij de doeltreffendheid gaat het om de vraag in hoeverre de mate van doelbereik toegeschreven kan worden aan het gevoerde beleid. Ten aanzien van de doeltreffendheid gaan we in dit hoofdstuk na of:

- voor het uitvoeren van de activiteiten en het behalen van de prestaties de subsidie noodzakelijk is gebleken (§ 6.1);
- de subsidie een substantiële bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van de doelen (§ 6.2).

6.1 Noodzakelijkheid subsidies

criterium 3.1: Voor het uitvoeren van de activiteiten en het behalen van de prestaties is de subsidie noodzakelijk gebleken.

Subsidies zijn bedoeld om activiteiten te stimuleren. Het achterliggende idee is dat deze activiteiten niet zouden zijn uitgevoerd zonder subsidies.

Bevinding 10

- De subsidie vormt een substantieel deel van de inkomsten voor terreinbeherende organisaties. Voor agrariërs betekent de subsidie met name een compensatie van gederfde inkomsten.
- Wanneer de subsidie (deels) zou wegvallen heeft dat gevolgen voor de inkomsten. TBO's geven aan dat zij in dat geval niet zullen stoppen met het beheren van hun gebieden, maar (nog) meer op zoek zullen gaan naar alternatieve financieringsbronnen. Wanneer de middelen ontoereikend zijn, zullen er prioriteiten gesteld worden en zal dit gevolgen hebben voor de natuurkwaliteit in de gebieden. Verondersteld mag worden dat de doelen, in termen van het zekerstellen van de biodiversiteit, dan niet bereikt worden.
- De vraag of agrariërs en particuliere natuurbeheerders ook zonder subsidie door zullen blijven gaan met het (agrarisch) natuurbeheer van hun gebieden, wordt door de betrokkenen wisselend beantwoord. De totale omvang van beheerde gebieden neemt daarmee waarschijnlijk wel af.
- Er zijn signalen dat de beheermaatregelen in het lichtste weidevogelpakket (legselbeheer) eigenlijk al door wetgeving zijn afgedekt. In dat geval zou subsidie niet of minder noodzakelijk zijn.

Toelichting

Met de subsidie probeert de overheid de grondeigenaren/beheerders van beheerwaardige natuur te stimuleren de aanwezige natuurkwaliteit in stand te houden of zelfs te verbeteren.

De beheersubsidie is voor de TBO's één van hun inkomstenbronnen. Zo geeft Landschap Noord-Holland aan dat circa 20% van de omzet bestaat uit geld van de provincie, inclusief SNL-subsidie.¹⁵¹ Voor Natuurmonumenten geldt dat circa 30% van de beheerkosten uit SNL wordt gefinancierd.¹⁵² Het Goois Natuurreservaat stelt

¹⁵¹ Landschap Noord-Holland, interview, 24 juni 2013

¹⁵² Natuurmonumenten, interview, 18 juni 2013

gemiddeld € 512 per hectare aan beheer en toezicht te besteden, waar zij €166 per hectare aan SNL-subsidie voor ontvangt.¹⁵³

De TBO's geven aan dat zij ook zonder subsidie beheermaatregelen zouden uitvoeren. Dat is immers waar ze voor zijn opgericht. Er wordt wel steeds meer op zoek gegaan naar andere financieringsbronnen, maar zoals een van de gesprekspartners verwoordde: 'de vraag of het nodig is om subsidie te geven moet volmondig met ja worden beantwoord. Er gaat veel natuur verloren als er geen subsidie meer zou zijn. Er kunnen veel verdienmodellen worden bedacht, maar zonder subsidie gaat het niet werken'.¹⁵⁴

Het Goois Natuurreservaat geeft aan dat het bedrag uit het SNL niet de enige mogelijkheid is om aan beheer te doen, maar het is wel een noodzakelijke bijdrage aan het overeind houden van het landschap dat er is.

Op de vraag wat er gebeurt als de subsidie wordt gehalveerd, geeft Natuurmonumenten aan dat 'de geldstroom bij Natuurmonumenten niet onbepert is. Stoppen met beheren is geen keuze, omdat de organisatie een eigen verantwoordelijkheid heeft om te beheren. Er zullen prioriteiten moeten worden gesteld die tot gevolg hebben dat er minder kan. Het gevolg zal zijn dat dit ten koste gaat van de natuurkwaliteit en het niet meer mogelijk zal zijn de beheertypen zoals nu, in stand te houden'.¹⁵⁵

DLG verwoordt het als volgt: 'Het lijkt erop dat als er minder subsidies zijn, iedereen creatiever wordt om het natuurbeheer toch te kunnen doen. Daarmee lijkt het natuurbeheer effectiever te zijn. Het kan echter ook zijn dat het niet gebeurt'.¹⁵⁶

De koepel van particuliere beheerders geeft aan dat 'wanneer er geen subsidie zou zijn, een deel van de beheerders zou afhaken. Er wordt een maatschappelijke waarde geleverd vanuit het publieke domein waar iedereen gebruik van kan maken. Er kan helaas nog niet worden verdiend aan natuur. Er wordt wel onderzocht of er verdienmodellen mogelijk zijn om zo op een andere manier inkomsten te genereren. Vanuit de maatschappelijke betekenis en de waarde die natuur vertegenwoordigt, zou het terecht zijn dat daar ook een reële vergoeding tegenover staat. Het is niet gezond om alleen van subsidies afhankelijk te zijn, dus is het goed de discussie te voeren of er op andere manieren inkomsten gegenereerd kunnen worden. Maar alleen met andere inkomsten dan de subsidie zal er geen kostendekkend plaatje ontstaan. Het is een en-en-situatie'.¹⁵⁷

Op de stelling 'zonder subsidie zou ik/mijn organisatie geen agrarische natuurbeheermaatregelen uitvoeren', is wisselend gereageerd door agrarische natuurbeheerders. Uit de gesprekken blijkt dat een deel van de agrarisch natuurbeheerders in dat geval waarschijnlijk vanuit intrinsieke motivatie zal doorgaan met de maatregelen, en een ander deel naar verwachting geen beheermaatregelen meer zal uitvoeren of dit op zijn minst zal (her)overwegen. Ter illustratie twee voorbeelden. Het eerste voorbeeld komt van onze gesprekspartner van de LTO,¹⁵⁸ die tevens melkveehouder is. Hij geeft aan dat hij eerder subsidie ontving om één meter naast de slootkant niet te maaien. Dit in het kader van agrarisch slootkantbeheer. Later is deze eis uitgebreid naar meer meters. De beheerder is toen gestopt met de subsidie, omdat hij zich inhoudelijk niet kon vinden in deze maatregel ('juist die laatste halve meter op de waterlijn is belangrijk') en het gevraagde beheer niet inpasbaar vond als veehouder. Hij heeft vervolgens afgezien van subsidie, maar beheert zonder subsidie zijn slootkanten nog op dezelfde manier als toen hij meedeed met het één meter pakket.

¹⁵³ Toelichting bij de ingevulde scorekaart, ingevuld door het Goois Natuurreservaat.

¹⁵⁴ Landschap Noord-Holland, interview, 24 juni 2013

¹⁵⁵ Natuurmonumenten, interview, 18 juni 2013

¹⁵⁶ DLG, interview, 17 juni 2013

¹⁵⁷ Hollands Particulier Grondbezit, interview, 2 juli 2013

¹⁵⁸ LTO-Noord, interview, 4 juli 2013

Het tweede voorbeeld komt van een beheerder in het gebied onder Hilversum. Deze kreeg zes jaar lang subsidie voor beheer van het bos, wat volgens de beheerder een grote impuls heeft gegeven aan de kwaliteit van het bos. Daarna was de subsidie volgens hem niet langer opengesteld. Dit leidde ertoe dat er geen grote ingrepen in het kader van beheer meer zijn gedaan.



Ilperveld: afgravingen gericht op vorming van veenmosrietland

Door de Vogelbescherming is naar voren gebracht dat de Flora- en Faunawet voorziet in nestbescherming, en dat subsidie voor weidevogels effectiever ingezet kan worden door deze te gebruiken voor zwaardere pakketten. Met andere woorden, met de subsidie voor de lichtere pakketten worden maatregelen gesubsidieerd die eigenlijk al door wetgeving zijn afgedekt. In hoeverre dit zo is en of dat ook voor andere wetgeving geldt, is in het kader van dit onderzoek niet nagegaan. De provincie heeft aangegeven dat de vergoeding voor legselbeheer (de lichtere pakketten) gebaseerd zijn op extra handelingen (voor een effectievere uitvoering) naast de basisverplichting.¹⁵⁹

De Rekenkamer constateert dat terreinbeherende organisaties en waarschijnlijk ook een deel van de particuliere beheerders ook zonder subsidie hun natuurgebied zullen beheren, maar dat ook een deel van het natuurbeheer zal wegvallen. Dit geldt ook voor de agrarisch natuurbeheerders. Bij het wegvallen van subsidie zou een aantal stoppen met agrarisch natuurbeheer en een deel beheerders op zoek gaan naar alternatieve financieringsbronnen. De vraag in welke mate dit zou lukken en/of tot welke natuurkwaliteit dat leidt, is in het kader van dit onderzoek niet onderzocht.

6.2 Bijdrage subsidie aan doelbereiking

Criterion 3.2: De subsidie heeft een substantiële bijdrage geleverd aan het bereiken van de doelen.

Dit criterium houdt in dat een substantiële bijdrage aan het doelbereik het gevolg is van de inzet van het subsidie-instrument; er is sprake van een sterk causaal verband tussen de subsidie en het doelbereik.

¹⁵⁹ Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor, 15 november 2013

Bevinding 11

- De subsidie wordt door de natuurbeheerders en agrarisch natuurbeheerders gebruikt om beheermaatregelen mee uit te voeren dan wel als compensatie voor gederfde inkomsten ten gevolge van maatregelen voor agrarisch natuurbeheer.
- De beheermaatregelen die met de subsidie worden gefinancierd, dragen volgens de gesprekspartners bij aan het versterken/behouden van de biodiversiteit. Hierbij wordt de bijdrage van natuurbeheer aan de biodiversiteit hoger ingeschat dan de bijdrage van agrarisch natuurbeheer.
- Doordat de recreatievergoeding voor bepaalde gebieden te laag is, vindt in meer of mindere mate een verschuiving plaats van middelen van beheer naar recreatie.
- Beheermaatregelen leveren een bijdrage aan het versterken/behouden van de biodiversiteit. Op basis van bestaand onderzoek kan de exacte bijdrage van beheermaatregelen op het behouden/versterken van de biodiversiteit niet in beeld worden gebracht. Hierdoor is het niet mogelijk om vast te stellen of de subsidie een *substantiële* bijdrage heeft geleverd aan het zekerstellen van de biodiversiteit. Dit is per gebied afhankelijk van meerdere factoren dan het beheer alleen. Wel is duidelijk dat de subsidie een substantiële rol speelt in het behalen van de prestaties, welke zijn uitgedrukt in hectare beheerd gebied.

Toelichting

Om te bepalen of de subsidie een substantiële bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van het doel en de beoogde prestaties is eerst nagegaan wat er bekend is over de relatie tussen beheermaatregelen en het behouden/versterken van de biodiversiteit. Vervolgens wordt ingegaan op de rol van de subsidie hierbij.

Beheermaatregelen leveren een bijdrage aan het behouden/versterken van biodiversiteit in de provincie

Natuurbeheer in natuurgebieden is essentieel, overigens in diverse vormen naast elkaar, om de huidige biodiversiteitsdoelen te kunnen realiseren. Zonder beheer gaan halfnatuurlijke landschappen verruigen en uiteindelijk via struweelvorming over in bos. Binnen een natuurgebied is een combinatie van maatregelen als beweiden, hooien en niets doen het meest kosteneffectief.¹⁶⁰

Beheer is echter een van de instrumenten om de biodiversiteit te behouden/versterken. Uit onderzoek blijkt dat het natuurbeheer de afgelopen jaren successen heeft geboekt, maar dat het bereikte succes voor een deel samenhangt met het gevoerde milieubeleid. Voorbeelden zijn de waterkwaliteit, depositie van zwavelverbindingen en in mindere mate van stikstof.¹⁶¹

Het belang van beheer wordt ook door onze gesprekspartners onderschreven. Er wordt aangegeven dat bij sommige beheertypen geldt dat als er tien jaar lang geen geld aan beheer wordt besteed, de natuur er niet slechter van zal worden. Andere beheertypen hebben echter wel onderhoud nodig en dat brengt kosten met zich mee.¹⁶²

Ten behoeve van de SNL-subsidie is nagegaan wat de gemiddelde maatregelen zijn die per beheertype uitgevoerd zouden moeten worden. Hier zijn de standaardkostprijzen ook op gebaseerd. Maar er zijn altijd gebieden waar je meer moet doen of laten en dat is volgens een gesprekspartner het domein van de beheerder.¹⁶³

¹⁶⁰ Bakker, J. en Wiertz, J. (2013), Effectiviteit van natuurbeheer, artikel in: De levende Natuur, mei 2013

¹⁶¹ Bakker, J. (2012), Effectiviteit van natuurbeheer, p. 9

¹⁶² Dienst Regelingen, interview, 28 juni 2013

¹⁶³ Unie van Bosgroepen, interview, 2 augustus 2013

De gesprekspartners is gevraagd te reageren op de stelling 'de bereikte natuurwaarden zijn grotendeels het gevolg van andere factoren dan het beheer'. Zeven van de 15 gesprekspartners zijn het oneens met de stelling, drie zijn het met de stelling eens. Drie gesprekspartners zijn neutraal en twee gesprekspartners geven aan hier geen mening over te hebben. Er tekent zich geen heldere lijn af tussen verschillende typen beheerders als het gaat om de score op de stelling.

Diegenen die het oneens zijn met de stelling geven aan dat dit afhankelijk is van het gebied en de mate waarin andere factoren invloed hebben (gehad). Het beheer kan volgens hen wel een sturende factor zijn, met name bij systemen waarbij menselijk ingrijpen altijd al aan de orde is geweest. Op het moment dat dat stopt, verandert de situatie drastisch evenals de daarmee samenhangende waarden. Water is bijvoorbeeld een erg belangrijke factor. Als deze in de natte natuur niet op orde is, wordt het sturen op beheer erg lastig.

Op basis van literatuur en gesprekken stelt de Rekenkamer vast dat beheermaatregelen een positief effect hebben op de biodiversiteit in de provincie. De vraag die dit vervolgens oproept is: wordt er nu voldoende areaal beheerd om de biodiversiteit ook daadwerkelijk te kunnen behouden/beschermen? De gesprekspartners is de stelling 'Er wordt voldoende hectare natuur en landbouwgrond (agrarisch) beheerd om de biodiversiteit in de provincie te kunnen behouden/versterken' voorgelegd. Met deze stelling zijn zeven gesprekspartners het eens, en zes het oneens. Eén is neutraal en één heeft er geen mening over. De gesprekspartners verschillen op dit punt dus duidelijk van mening. Het blijkt dat vooral de grote natuurbeherende organisaties van mening zijn dat er niet voldoende hectare beheerd worden om de biodiversiteit in de provincie te kunnen behouden/versterken.

Het advies 'Onbeperkt Houdbaar' van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLi) geeft aan dat in Nederland veel natuurgebieden nog te klein en te versnipperd zijn voor de duurzame instandhouding van wilde planten- en diersoorten en ecosystemen.¹⁶⁴ De oppervlakte moet immers voldoende groot zijn om:

- ruimte te bieden aan populaties van voldoende omvang, zodat toevallige fluctuaties in de aantallen niet tot uitsterven leiden;
- voldoende ruimte te bieden aan dieren die grote territoria nodig hebben, zoals grote zoogdieren, roofvogels en andere predatoren;
- ruimte te geven aan een minimaal aantal deelpopulaties van een soort, zodat er hervestiging kan plaatsvinden, wanneer een van de deelpopulaties door veranderende omstandigheden verdwijnt;
- de negatieve effecten vanuit het omringende landbouwgebied (door ammoniak, verdroging, bestrijdingsmiddelen) op voldoende afstand te kunnen houden.

Aan de gesprekspartners is de stelling 'De beheerde hectare zijn te versnipperd gelegen om de biodiversiteit te behouden/versterken' voorgelegd. Hier is verdeeld op gereageerd. Van de 15 gesprekspartners zijn zeven het met de stelling oneens, vier zijn het er mee eens, twee zijn neutraal, en één heeft er geen mening over. Er is geen heldere lijn te ontdekken tussen de score op de stelling en het type natuurbeheerder/gesprekspartner.

De subsidie wordt gebruikt voor de financiering van beheermaatregelen die bijdragen aan het behouden/versterken van de biodiversiteit.

Op de stelling 'De subsidiemiddelen worden gebruikt voor beheeractiviteiten die bijdragen aan het behouden/versterken van de biodiversiteit' geven 10 van de 14 gesprekspartners aan dat dit het geval is. Met andere woorden: de subsidie wordt volgens hen gebruikt voor het uitvoeren van juiste beheermaatregelen. Twee gesprekspartners reageren neutraal, één geeft aan hier geen mening over te hebben en één organisatie is van mening dat dit niet het geval is. Dit betreft de Vogelbescherming die aangeeft dat middelen voor agrarisch natuurbeheer effectiever ingezet kunnen worden, wanneer gekozen wordt voor zwaardere weidevogelpakketten.

¹⁶⁴ Raad voor de Leefomgeving (2013), Onbeperkt houdbaar, p. 43

De Rekenkamer constateert op basis van het bovenstaande dat de subsidie gebruikt wordt voor beheermaatregelen die bijdragen aan het versterken/behouden van de biodiversiteit. Er kan echter op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld of dit voor alle beheerders geldt. Al eerder is in dit rapport vastgesteld dat er steekproefsgewijze controle is op de uitvoering van beheermaatregelen en op de vraag of die maatregelen passend zijn bij het juiste beheertype.

Daarnaast is het zo dat beheer van natuur veelal niet lineair oploopt met het verstrekken van de subsidie. Bij de TBO's gaat alle ontvangen subsidie in de pot en wordt er een beheerplan voor het hele areaal opgesteld, waarin wordt aangegeven welke gebieden wanneer en op welke manier beheerd gaan worden. Bij particulieren wordt de subsidie veelal opgespaard om op bepaalde momenten in de zesjarige subsidieperiode te worden aangewend voor het beheer. Dit betekent dat niet jaarlijks alle beheersubsidie zal worden aangewend voor precies het perceel waarvoor subsidie is ontvangen.

De subsidie voor natuurbeheer staat in een aantal drukbezochte natuurgebieden onder druk omdat de kosten voor toezicht en recreatie toenemen, terwijl de recreatievergoeding is vastgesteld op € 35 per hectare per jaar. Dit is voor een organisatie als het Goois Natuurreservaat net voldoende om één toezichthouder/boswachter aan te stellen, terwijl ze als gevolg van de toenemende recreatie en de toenemende belangentegenstellingen tussen soorten recreanten circa zes à zeven toezichthouders nodig hebben.¹⁶⁵

Het feit dat de recreatievergoeding voor bepaalde gebieden te laag is, hebben we bij meerdere beheerders opgetekend.¹⁶⁶ Dit betekent in de praktijk dat er in meer of mindere mate beheermiddelen worden aangewend om de gevolgen van de recreatie te kunnen dekken. Volgens onderzoek wordt naar schatting circa 30% van het natuurbeheerbudget gebruikt voor recreatievoorzieningen.¹⁶⁷

Provinciale subsidieregeling draagt bij aan het behouden/versterken van de biodiversiteit

De gesprekspartners is ook de stelling voorgelegd of zij van mening zijn dat: 'de provinciale subsidieregeling voor natuurbeheer bijdraagt aan het behouden/versterken van de biodiversiteit in de provincie'. Met uitzondering van één organisatie die aangeeft hier geen mening over te hebben, geven alle andere gesprekspartners aan dat dit het geval is. Op dezelfde stelling, maar dan gericht op het agrarisch natuurbeheer, geven vijf gesprekspartners aan hier geen mening over te hebben. Van de overige negen gesprekspartners zijn er vijf van mening dat de subsidieregeling voor agrarisch natuurbeheer bijdraagt aan het behouden/versterken van de biodiversiteit, drie zijn er neutraal en één is uitgesproken negatief.

De Rekenkamer stelt op basis van het bovenstaande vast dat de subsidieregeling wordt gebruikt voor de financiering van beheermaatregelen die bijdragen aan het versterken/behouden van de biodiversiteit. Hierbij wordt de bijdrage van het natuurbeheer aan de biodiversiteit door de partijen in het veld hoger ingeschat dan de bijdrage van het agrarisch natuurbeheer.

Het is op basis van bestaand onderzoek niet mogelijk in beeld te brengen wat het exacte bijdrage is van beheermaatregelen op het behouden/versterken de biodiversiteit. Dit is per gebied afhankelijk van meerdere factoren dan het beheer alleen. De Rekenkamer kan dan ook geen uitspraak doen over de precieze bijdrage van de subsidie aan het bereiken van het doel en de prestaties. Wel kan de Rekenkamer constateren dat de subsidie een substantiële rol speelt in het behalen van de beleidsprestaties, vooral uitgedrukt in hectare beheerd gebied, aangezien is vastgesteld dat de subsidie een substantieel onderdeel uitmaakt van de inkomsten van beheerders.

¹⁶⁵ Goois Natuurreservaat, interview, 20 juni 2013

¹⁶⁶ Goois Natuurreservaat, interview, 20 juni 2013 en Landschap Noord-Holland, interview, 24 juni 2013

¹⁶⁷ Bakker, J. en Wiertz, J. (2013), Effectiviteit van natuurbeheer, artikel in: De levende Natuur, mei 2013

HOOFDSTUK 7

Doelmatigheid

Doelmatigheid is de bepaling van de efficiëntie van het uitgevoerde beleid: de verhouding tussen de bestede middelen en het bereikte resultaat. In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer na of:

- de subsidiemiddelen zijn beschikbaar (§ 7.1);
- de uitvoeringskosten van de provincie (inclusief Dienst Regelingen) en administratieve lasten van de natuurbeheerders in redelijke verhouding staan tot de omvang van de subsidie (§ 7.2);
- de kosten-batenverhouding door betrokkenen en belanghebbenden als positief wordt beoordeeld (§ 7.3);
- de provincie stuurt op een kostenefficiënte uitvoering van de subsidieregeling (§ 7.4).

7.1 Beschikte en betaalde subsidies

criterium 4.1: De subsidiemiddelen zijn beschikbaar.

Nagegaan is in hoeverre de begrote subsidiemiddelen daadwerkelijk zijn beschikbaar. De beschikking van subsidies is vanzelfsprekend geen doel op zich, maar een grote mate van onderuitputting kan erop duiden dat het beschikbaar stellen van de subsidie niet doeltreffend is.

Bevinding 12

- Voor de continuering van beheer zijn in 2007, 2008 en 2009 de beschikbaar gestelde middelen niet volledig uitgegeven. De provincie heeft geen overzichten beschikbaar over de uitputting van middelen in de periode 2010-2012.
- De provincie had in 2007 en 2009 een grote achterstand met het beschikken van subsidies voor ganzenbeheer en de probleemgebiedenvergoeding.
- In de provincie Noord-Holland is in de periode 2007-2012 een bedrag van € 54 miljoen aan natuurbeheersubsidies verstrekt, waarvan € 38,5 miljoen (71%) aan agrarisch natuurbeheer en € 15,5 miljoen (29%) aan natuurbeheer.
- De boekjaarsubsidie voor Landschap Noord-Holland ligt rond de € 2 miljoen en de jaarlijkse bijdrage aan het Goois Natuurreservaat rond de € 500.000. Deze middelen zijn niet uitsluitend bestemd voor het beheer, maar vooral bedoeld voor een aantal andere taken.

Toelichting

In deze paragraaf gaan we in op de subsidiemiddelen die zijn beschikbaar en de subsidies die zijn verstrekt voor het (agrarische) natuurbeheer op basis van de PSN, PSAN en SNL. Ook gaan we specifiek in op de boekjaarsubsidies aan LNH en de exploitatiesubsidies aan GNR.

7.1.1 Beschikbare en beschikte middelen (PSN, PSAN en SNL)

De provincie besluit jaarlijks of zij de subsidieregeling openstelt en wat het bijbehorende plafondbedrag is. Deze informatie gaat samen met het vigerende Natuurbeheerplan naar de Dienst Regelingen, die de

subsidieafhandeling verzorgt. In Tabel 5 is op basis van de jaarrapportages van Dienst Regelingen een overzicht gegeven van de opengestelde, aangevraagde, beschikte en nog te beschikken middelen.

Opengestelde bedragen geven het subsidieplafond weer. Aangevraagde bedragen geven aan hoeveel is aangevraagd door beheerders. Beschikte bedragen zijn goedgekeurde aanvragen. Nog te beschikken bedragen zijn bijna goedgekeurd, maar hier is vaak nog iets meer tijd nodig om de juiste gegevens te verzamelen.¹⁶⁸ De bedragen hebben in de regel betrekking op overeenkomsten die zijn gebaseerd op meerjarige contracten. Dat betekent dat de bedragen die worden beschikt in delen worden uitbetaald, verspreid over meerdere jaren.

In Tabel 5 hebben de continuïteitssubsidies betrekking op het verlengen van een subsidieaanvraag of op subsidie voor beheer, nadat de grond is ingericht.¹⁶⁹ Uitbreiding van areaal betekent dat de aanvrager voor meer grond subsidie aanvraagt. Dit kan betrekking hebben op de PSN (natuur) of de PSAN (agrarisch). Onder ganzenbeheer vallen vergoedingen die betrekking hebben op aanpassingen in beheer en ter compensatie voor schade. LNH Diepeveenweiden/Heuvelland heeft betrekking op de vergoeding voor lastig te beheren probleemgebieden.

Tabel 5 Opengesteld, aangevraagd, beschikt en nog te beschikken 2007-2010 (in €)¹⁷⁰

2007	opengesteld	aangevraagd	beschikt	nog te beschikken
PSN-Beheer, landschap en recreatie continuïteit	4.967.259	5.260.543	4.634.162	1.739
PSN-Beheer, landschap en recreatie uitbreiding areaal	54.910	490.226	59.756	3.229
PSAN-Beheer en landschap continuïteit	1.370.037	1.173.605	1.204.822	0
PSAN-Beheer en landschap uitbreiding areaal	119.948	1.253.147	119.785	0
PSAN-ganzenbeheer	4.437.600	2.720.078	0	2.717.699
PSAN-LNH Diepeveenweiden/Heuvelland	902.964	840.098	0	840.098
2008	opengesteld	aangevraagd	beschikt	nog te beschikken
PSN-Beheer, landschap en recreatie continuïteit	2.665.810	2.352.636	1.842.191	
PSN-Beheer, landschap en recreatie uitbreiding areaal	50.000	723.484	49.759	
PSAN-Beheer en landschap continuïteit	726.545	324.564	288.361	
PSAN-Beheer en landschap uitbreiding areaal		402.652		
PSAN-ganzenbeheer				
PSAN-LNH Diepeveenweiden/Heuvelland	426.373	975.164	367.288	184.285
2009	opengesteld	aangevraagd	beschikt	nog te beschikken
PSN-Beheer, landschap en recreatie continuïteit	1.568.050	2.121.477	1.546.180	
PSN-Beheer, landschap en recreatie uitbreiding areaal	825.000	1.233.305	339.820	
PSAN-Beheer en landschap continuïteit	1.629.297	1.178.633	931.911	
PSAN-Beheer en landschap uitbreiding areaal		298.637		
PSAN-ganzenbeheer				
PSAN-LNH Diepeveenweiden/Heuvelland	844.964	1.301.992	47.145	1.088.816

¹⁶⁸ Dienst Regelingen, e-mail, 3 oktober 2013

¹⁶⁹ Provincie Noord-Holland, interview, 26 augustus 2013

¹⁷⁰ Dienst Regelingen, jaarrapportages 2007-2009

Bovenstaande informatie is niet vastgelegd in de jaarrapportages van Dienst Regelingen over de jaren 2010, 2011 en 2012. In deze jaren is gekozen voor een meer summier rapportage met alleen de verplicht te leveren gegevens aan het Rijk. De over- of onderschrijding van de budgetten in deze jaren is alleen bij benadering te bepalen. Dit heeft te maken met de contracten die voor 6 jaar worden afgesloten en de ingangsdatum van budgetten die ongelijk is.¹⁷¹

In Tabel 5 (op basis van de overzichten van Dienst Regelingen) is te zien dat de omvang van de beschikking bijna altijd lager ligt dan het opengestelde bedrag, behalve in 2007 voor PSN-Beheer, landschap en recreatie uitbreiding areaal en in 2008 en 2009 voor PSAN-LNH Diepeveenweiden/Heuvelland. In het laatste geval gaat het om een beschikking die € 290.997 hoger is dan het opengestelde bedrag. Deze verschillen kunnen voortkomen uit het verhogen van het plafond, door indexatie die wordt toegepast bij openstelling en doordat bijvoorbeeld de probleemgebiedenvergoeding niet in de openstelling is meegenomen, maar wel in de beschikte bedragen.¹⁷²

De grootste bedragen zijn bestemd voor continuïteit van beheer. De beschikking voor PSN-Beheer, landschap en recreatie continuïteit in 2007 is ruim € 300.000 lager dan het opengestelde bedrag. In 2008 gaat het voor PSAN-Beheer en landschap continuïteit om ruim € 400.000 dat niet is beschikbaar.

In 2007 en 2009 wordt meer aangevraagd dan beschikbaar is gesteld voor continuïteit van natuurbeheer. Respectievelijk € 293.284 en € 553.427 meer. Ook andere subsidies zijn populair. Dan gaat het om uitbreiding van het areaal voor natuurbeheer. Hier wordt veel meer aangevraagd dan beschikbaar is gesteld. In 2008 is voor € 723.484 subsidie aangevraagd, maar is € 50.000 beschikbaar gesteld. Dit geldt ook voor agrarisch natuurbeheer in 2007, waar voor € 1.253.147 is aangevraagd, maar € 119.948 beschikbaar is gesteld.

In 2007 is naast continuïteit een groot bedrag beschikbaar voor ganzenbeheer. Dit is in de jaren daarna niet opengesteld. Dit heeft te maken met een discussie over de ganzenregeling die destijds speelde, waardoor een achterstand in de uitvoering van de regeling ontstond.¹⁷³ In 2008 en 2009 is ook PSAN-Beheer en landschap uitbreiding areaal niet opengesteld. De provincie geeft aan dat, toen door bezuinigingen van het kabinet de omvang van de beschikbare middelen onzeker werd, een pas op de plaats is gemaakt. Bestaande contracten met beheerders werden verlengd, maar er werden geen nieuwe contracten gesloten. Inmiddels is de regeling opengesteld en kunnen ook weer nieuwe beheercontracten in behandeling worden genomen.¹⁷⁴

Wat verder opvalt in Tabel 5 zijn de hoge bedragen 'nog te beschikken'. Dit laat zien dat er een grote achterstand is in het beschikken van de subsidies. In 2007 gaat het om een achterstand van in totaal € 3.562.765 aan nog te beschikken subsidies. In 2009 is dit een achterstand van € 1.088.816 aan nog te beschikken subsidies. Dit heeft met name betrekking op de subsidies voor ganzenbeheer en de probleemgebiedenvergoeding.

Beschikking ten opzichte van openstelling

De kolommen 'beschikt' en 'nog te beschikken' vormen samen het bedrag waarover de provincie heeft voorgenomen dit te beschikken. Hieronder is in Tabel 6 weergegeven wat totaal is beschikbaar ten opzichte van de openstelling.

¹⁷¹ Dienst Regelingen, e-mail, 3 oktober 2013

¹⁷² Dienst Regelingen, e-mail, 3 oktober 2013

¹⁷³ Dienst Regelingen, e-mail, 3 oktober 2013

¹⁷⁴ Provincie Noord-Holland, interview, 8 mei 2013

Tabel 6 Percentage beschikte subsidies ten opzichte van openstelling 2007-2011

Onderdeel	2007	2008	2009	2010	2011
PSN-Beheer, landschap en recreatie continuïteit	93%	69%	99%	pm	pm
PSN-Beheer, landschap en recreatie uitbreiding areaal	115%	100%	41%	pm	pm
PSAN-Beheer en landschap continuïteit	88%	40%	57%	pm	pm
PSAN-Beheer en landschap uitbreiding areaal	100%	-	-	pm	pm
PSAN-ganzenbeheer	61%	-	-	pm	pm
PSAN-LNH Diepeveenweiden/Heuvelland	93%	129%	134%	pm	pm

In Tabel 6 waarin het percentage beschikkingen ten opzichte van de openstelling is weergegeven, is te zien dat voor PSN-Beheer, landschap en recreatie uitbreiding areaal in 2007 meer wordt beschikt dan oorspronkelijk is opengesteld, namelijk 115%. In 2008 is dat 100% en in 2009 daalt dit flink naar 41%. Voor PSAN-Beheer en landschap continuïteit is het percentage gedaald in 2008 en 2009 ten opzichte van 2007. De provincie geeft aan dat in het verleden wel eens te krap is begroot. Na advies van Dienst Regelingen hebben ze de opstelling ruimer proberen te houden.¹⁷⁵ De echte stijger is PSAN-LNH Diepeveenweiden/Heuvelland. Voor dit onderdeel wordt 93% van de middelen in 2007 beschikt, maar in 2008 129% en in 2009 134%. Dat betekent dat extra middelen beschikbaar zijn gekomen na de openstelling.

7.1.2 Subsidies Agrarisch Natuurbeheer en Natuurbeheer (PSN, PSAN en SNL)

In de vorige paragraaf is aangegeven wat de financiële omvang is van de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor, vaak meerjarige, contracten. Deze paragraaf heeft betrekking op de financiële middelen die per jaar zijn uitgegeven.

In de periode 2007-2012 is door de provincie Noord-Holland een bedrag van € 54 miljoen uitgegeven aan natuurbeheersubsidies, waarvan € 38,5 miljoen (71%) aan agrarisch natuurbeheer en € 15,5 miljoen (29%) aan Natuurbeheer. Dit is gebeurd met de subsidieregelingen PSAN/PSN en SNL.¹⁷⁶ Bij de weergegeven bedragen in deze paragraaf zijn enkele kanttekeningen te maken:

- Uitbetaling van subsidies vindt plaats in het jaar na het uitgevoerde beheer. Dat betekent ook dat de bedragen niet direct te koppelen zijn aan het aantal hectare waarvoor subsidie wordt verleend in datzelfde jaar. Daarnaast werden enkele jaren lang bedragen geïndexeerd. Hierdoor werden na afloop van het 6-jarige contract de correcties verrekend. Deze correcties hebben dan geen relatie met het aantal hectare in dat jaar.¹⁷⁷
- Nadat subsidies zijn verleend, worden door middel van losse beschikkingen deze bedragen nog wel eens aangepast, bijvoorbeeld als gevolg van ingediende bezwaren. Deze wijzigingen zijn dan niet meer opgenomen in de rapportages en daardoor niet eenvoudig in beeld te brengen. De provincie geeft aan dat het hierbij gaat om € 174.000 in 2011 en € 133.000 in 2012.¹⁷⁸
- Uitvoeringskosten van de regelingen zijn door de Rekenkamer apart weergegeven in paragraaf 7.2.

¹⁷⁵ Provincie Noord-Holland, interview, 26 augustus 2013

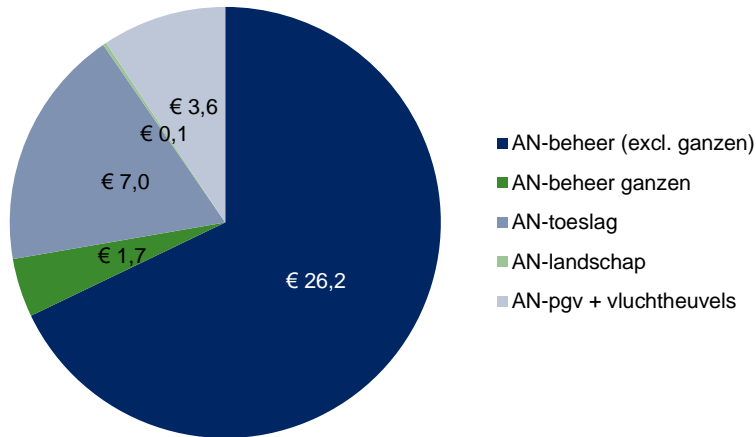
¹⁷⁶ Dienst Regelingen, Jaarverslagen 2007-2012

¹⁷⁷ Dienst Regelingen, e-mail, 3 oktober 2013

¹⁷⁸ Provincie Noord-Holland, e-mail, 2 december 2013

Subsidies Agrarisch Natuurbeheer

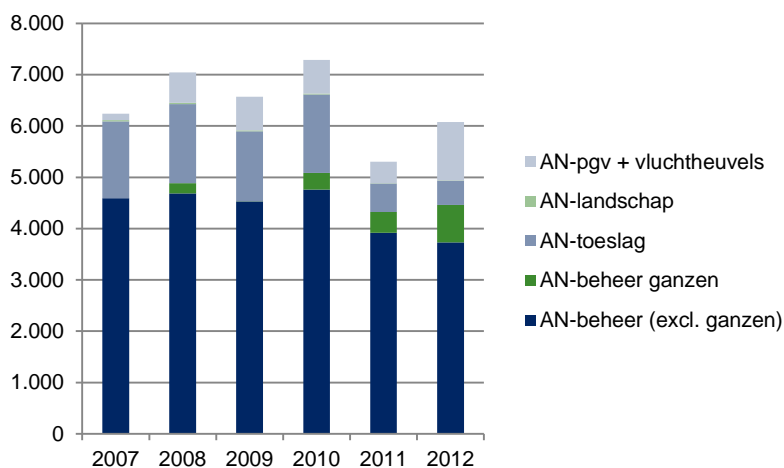
De verdeling van de middelen voor agrarisch natuurbeheer zijn in de volgende figuur uitgesplitst. Het gaat hier om de totaalbedragen die door Dienst Regelingen zijn uitgekeerd in de periode 2007-2012.



Figuur 7 Subsidies agrarische natuur naar categorie (totaal 2007-2012) o.b.v. jaarverslagen Dienst Regelingen (in mln.)

Van de € 38,5 miljoen voor subsidies agrarische natuur is € 26,2 miljoen besteed aan AN-beheer (excl. Ganzen). Het overgrote deel (70%) van de subsidies AN-beheer (excl. Ganzen) is besteed aan weidevogelbeheer (€ 20 miljoen). De overige € 6,3 miljoen is besteed aan subsidiëring van andere agrarische pakketten. De afkorting PGV staat voor probleemgebiedenvergoeding en vluchtheuvels betreft weidevogel vluchtheuvels.¹⁷⁹ Toeslagen zoals ruige mest kunnen door een (agrarisch) natuurbeheerder worden aangevraagd en komen bovenop de beheervergoeding (zie ook verderop in deze paragraaf).

De verdeling van de subsidies voor agrarisch natuurbeheer over de jaren 2007-2012 is weergegeven in Figuur 8. Het gaat hier om de bedragen die door Dienst Regelingen in het betreffende jaar zijn uitgekeerd.



Figuur 8 Subsidies agrarische natuur naar categorie (2007-2012) o.b.v. jaarverslagen Dienst Regelingen (x € 1000)

¹⁷⁹ De Probleemgebiedenvergoeding (PGV) is een financiële compensatie voor beheerders van landbouwgrond in gebieden met nadelige fysieke omstandigheden. Voorbeelden hiervan zijn reliëf en hoge grondwaterstanden. Deze omstandigheden zijn vaak wel van belang voor de natuur en voor het landschap. Bron: www.hetInVloket.nl (2)

In Figuur 8 is te zien dat de uitgegeven bedragen in 2011 lager zijn dan de jaren daarvoor. Een verklaring hiervoor is de invoering van het SNL in 2010. De betalingen daarvoor vinden plaats in 2011.

De regeling voor ganzen bestaat uit twee delen. Het eerste is de vergoeding voor opvang van ganzen, welke loopt van 1 oktober tot 31 september. Uitbetaling hiervan vindt plaats in oktober van het jaar daarna. Het tweede deel is de vergoeding van schade die door ganzen wordt aangericht. De hoogte van de schade en de vergoeding wordt na taxatie vastgesteld in februari. Uitbetaling hiervan is in juni van hetzelfde jaar. In Figuur 8 is te zien dat in 2009 geen betaling van de regeling voor ganzen heeft plaatsgevonden. Dit heeft te maken met de discussie die in 2008 heerste over deze regeling, waardoor uitvoering van de regeling is uitgesteld.¹⁸⁰

Door het totaal aan uitgekeerde subsidies in een jaar te delen door het aantal gesubsidieerde hectare in een jaar ontstaat er een gemiddeld bedrag per hectare. In Tabel 7 is voor de periode 2007-2011 het gemiddelde weergegeven voor wat betreft het agrarische natuurbeheer. Dit is gedaan op basis van de overzichten van Dienst Regelingen.

Tabel 7 Totaal hectare gesubsidieerde agrarisch natuurbeheer, totaal uitgekeerde subsidies en gemiddelde per hectare in de periode 2007-2011. Netto hectare¹⁸¹

	2007	2008	2009	2010	2011	Gem. 2007-2011
Ha	7.629	7.423	7.136	5.851	5.805	6.773
€	6.623.295	6.013.939	7.194.041	5.303.048	6.074.494	6.241.763
€ per ha	868	810	1.008	903	1.046	922

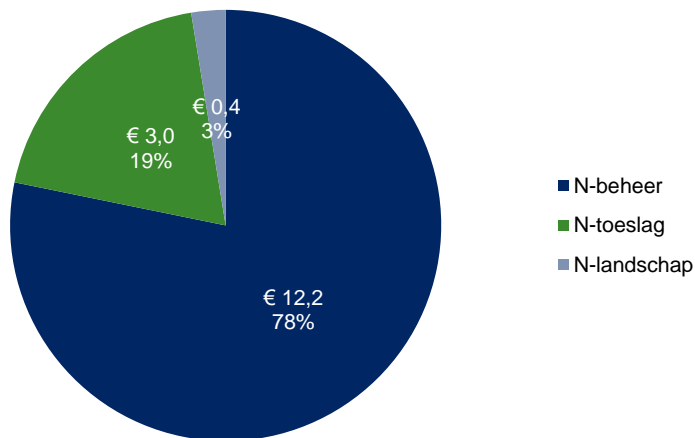
Het aantal gesubsidieerde hectare agrarisch natuurbeheer neemt af van 7.629 in 2007 tot 5.805 in 2011. Het totaal uitgekeerde subsidies fluctueert in deze jaren. In 2009 waren de uitgekeerde subsidies het hoogst met ruim € 7 miljoen. In 2010 was dit het laagst met ruim € 5 miljoen. Het gemiddelde uitgekeerde bedrag in de periode 2007-2011 is € 922 per hectare agrarische natuur.

Subsidies Natuurbeheer

De verdeling van de subsidies voor Natuurbeheer naar beheer, toeslagen en landschap is weergegeven in Figuur 9. Het gaat hier om de totaalbedragen die door Dienst Regelingen zijn uitgekeerd in de periode 2007-2012.

¹⁸⁰ Dienst Regelingen, e-mail, 3 oktober 2013

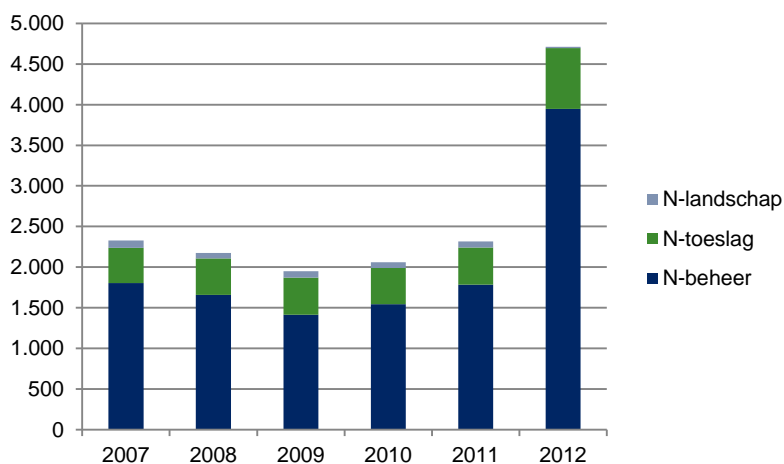
¹⁸¹ Een gemiddelde voor het jaar 2012 kan nog niet worden bepaald. Uitbetalingen vinden plaats in het jaar na het uitgevoerde beheer en dit overzicht was bij het opstellen van dit rapport nog niet beschikbaar. Bron voor cijfers: Dienst Regelingen, jaarverslagen en Dienst Regelingen (2013), overzicht hectare collectieven Noord-Holland, 10 oktober 2013



Figuur 9 Subsidies natuur naar categorie (totaal 2007-2012) o.b.v. jaarverslagen Dienst Regelingen (in mln.)

Van de € 15,5 miljoen aan subsidies voor Natuurbeheer gaat ruim driekwart naar de beheermaatregelen, een vijfde deel gaat naar toeslagen en een klein deel naar het beheer van landschapselementen.

In Figuur 10 zijn deze kosten per jaar weergegeven. Het gaat hier om de bedragen die door Dienst Regelingen in het betreffende jaar zijn uitgekeerd.



Figuur 10 Subsidies natuur naar categorie (per jaar 2007-2012) o.b.v. jaarverslagen Dienst Regelingen (x 1.000 €)

Opvallend is de stijging van de subsidies voor natuurbeheer in 2012. Dit is veroorzaakt door de invoering van het SNL in 2011. De eerste uitbetalingen hiervan vonden plaats in 2012. Volgens de provincie zijn de vergoedingen voor het beheer onder SNL fors hoger dan onder Programma Beheer.¹⁸² Dienst Regelingen onderschrijft dit met de toevoeging dat met name grote beheerders bij het SNL veel preciezer hun beheertypen kunnen intekenen en daardoor subsidie ontvangen voor dure pakketten op kleine oppervlakten, waar eerder niet apart subsidie voor kon worden aangevraagd. Een ander deel van de verklaring die Dienst Regelingen geeft is de indexatie. Omdat beheerders overstapten van het oude contract naar het nieuwe SNL kregen zij een overstapvergoeding. Deze telde op bij de uitbetaling in 2012. Betalingen van de oude contracten die na 4 jaar werden beëindigd, werden

¹⁸² Provincie Noord-Holland, e-mail, 27 september 2013

naar voren gehaald. De verwachting is dan ook een daling van de kosten voor natuurbeheer in 2013.¹⁸³ De provincie geeft aan dat de enorme stijging wel een verrassing was en dat gerekend was met 50% meer kosten ten opzichte van 2011. Achteraf was het volgens de provincie wel verklaarbaar door een gemiddelde subsidie van 50% onder Programma Beheer en 84% onder SNL, en de subsidiëring van meer terreinen. Zo loopt bijvoorbeeld de financiering van terreinen van Landschap Noord-Holland (circa € 0,8 miljoen) niet langer apart van het SNL, maar maakt het hier juist onderdeel van uit.¹⁸⁴

Door het totaal aan uitgekeerde subsidies in een jaar te delen door het aantal gesubsidieerde hectare in een jaar ontstaat er een gemiddeld bedrag per hectare. In Tabel 8 is voor de periode 2007-2011 het gemiddelde weergegeven voor wat betreft het natuurbeheer. Dit is gedaan op basis van de overzichten van Dienst Regelingen.

Tabel 8 Totaal hectare gesubsidieerd natuurbeheer, totaal uitgekeerde subsidies en gemiddelde per hectare in de periode 2007-2011¹⁸⁵

	2007	2008	2009	2010	2011	Gem. 2007-2011
ha	20.636	19.476	18.139	18.879	20.958	19.618
€	2.173.190	1.950.645	2.060.056	2.316.066	4.710.960	2.642.183
€ per ha	105	100	114	123	225	135

De gemiddelde subsidie per hectare natuurbeheer ligt in 2011 met € 225 een stuk hoger dan de € 105 in 2007. De verklaring hiervoor ligt onder andere in het feit dat de vergoedingen voor het beheer onder SNL fors hoger liggen dan onder Programma Beheer.¹⁸⁶

Het gemiddelde bedrag aan subsidie per hectare in de periode 2007-2011 ligt op € 135 voor natuurbeheer (exclusief toeslagen) en € 922 voor agrarisch natuurbeheer. Uitgaven voor agrarisch natuurbeheer en natuurbeheer kunnen echter niet direct met elkaar worden vergeleken; wanneer we ze naast elkaar zetten, hoort daar een aantal opmerkingen bij. Ten eerste wordt bij agrarisch natuurbeheer onderscheid gemaakt tussen netto en bruto hectare. De gegevens zijn berekend per netto hectare. Dat kan betekenen dat er in werkelijkheid meer oppervlakte wordt beheerd, waardoor de kosten per netto hectare hoger zijn. Daarnaast kennen de subsidies voor agrarisch natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer een zeer verschillende grondslag. Bij agrarisch natuurbeheer bestaat de vergoeding uit drie componenten: de inkomstenderving, de kosten die worden gemaakt om het beheer te doen en de transactiekosten. Bij natuurbeheer is de subsidie een vergoeding voor de beheerkosten, vanaf de intrede van het SNL is deze gebaseerd op de standaardkostprijs. Een derde oorzaak is dat in bovenstaande berekeningen geen rekening is gehouden met de kosten voor aankoop en inrichting van de grond. Agrarische natuur blijft in bezit van de boer, terwijl de provincie grond moet aankopen om daar natuurbeheer op te laten plaatsvinden. Meer toelichting hierbij is gegeven in paragraaf 7.3.

¹⁸³ Dienst Regelingen, e-mail, 3 oktober 2013

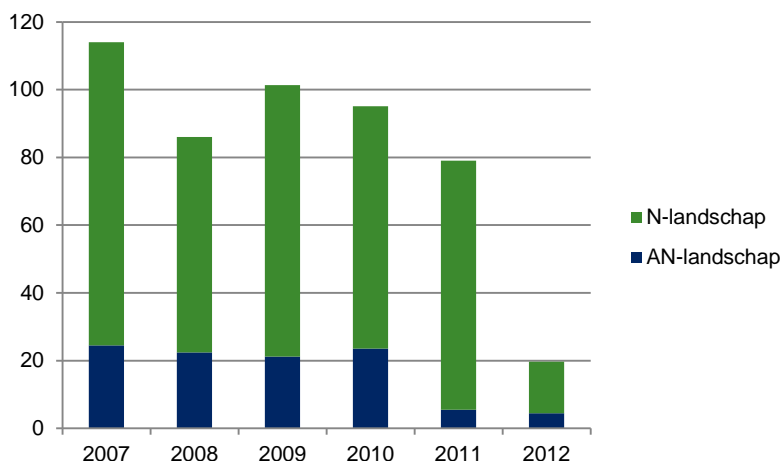
¹⁸⁴ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 3 oktober 2013

¹⁸⁵ Een gemiddelde voor het jaar 2012 kan nog niet worden bepaald. Uitbetalingen vinden plaats in het jaar na het uitgevoerde beheer en dit overzicht was bij het opstellen van dit rapport nog niet beschikbaar.

¹⁸⁶ Provincie Noord-Holland, e-mail, 27 september 2013

Subsidies Landschap

In de periode 2007-2011 is er voor circa € 500.000 subsidie uitgegeven voor Landschapsbeheer. Dit kan onderdeel uitmaken van natuurbeheer of van agrarisch natuurbeheer. De verdeling hiertussen is ongeveer 20% van het landschapsbeheer dat onder subsidies voor natuurbeheer valt en ongeveer 80% dat onder subsidies voor agrarisch natuurbeheer valt. Dit is weergegeven in Figuur 11.



Figuur 11 Verdeling subsidie landschapsbeheer naar natuur en agrarische natuur per jaar o.b.v. jaarverslagen Dienst Regelingen (x 1.000 €)

In 2012 is er nog ongeveer € 20.000 uitgegeven aan landschapsbeheer. De provincie geeft als verklaring voor de afname aan dat de subsidie voor het onderdeel landschapselementen is gestopt.¹⁸⁷

Toeslagen

Bovenop de beheervergoeding kan een (agrarisch) natuurbeheerder toeslagen aanvragen. Bij de N-subsidies bestaan de volgende drie toeslagen: recreatietoeslag (zowel bij PSN als SNL-N), toeslag voor schaapskuddes en voor vaarland. Bij de A-subsidies gaat het om de vijf mogelijke toeslagen: ruige mest (zowel bij PSAN als SNL-A), de Probleemgebiedenvergoeding (PGV), Ganzen, Weidevogels en Lastminute. Omdat voor recreatietoeslag prestaties zijn geformuleerd, gaan we hieronder in op de uitgaven voor deze toeslag. In Tabel 9 zijn de bedragen opgenomen die zijn uitgegeven aan recreatietoeslag.

Tabel 9 Uitbetaalde recreatietoeslag per jaar 2007-2012 (in €)¹⁸⁸

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal recreatie	433.048	452.660	455.697	444.902	459.236	633.864

Het gesubsidieerde bedrag voor recreatietoeslag is in de periode 2007-2011 redelijk gelijk, maar neemt in 2012 sterk toe. In 2011 valt de recreatietoeslag onder subsidiering via het SNL, wat in 2012 tot uiting komt in de uitbetaalde recreatietoeslag. De recreatievergoeding voor het gebied voor de kust van Texel, kon na 2011 niet meer worden aangevraagd, omdat dit gebied van circa 5.000 hectare uit het Natuurbeheerplan is gehaald. Dit is echter nog niet terug te zien in de uitbetalingen van 2012, maar pas in 2013. Uitbetalingen vinden pas plaats in het jaar volgend op het jaar waar de uitbetaling betrekking op heeft.

¹⁸⁷ Provincie Noord-Holland, interview, 26 augustus 2013

¹⁸⁸ Dienst Regelingen, jaarrapportages 2007-2012

7.1.3 Boekjaarsubsidie Landschap Noord-Holland en exploitatiesubsidie Goois Natuurreserveaat

Om inzicht te krijgen in de uitgaven van de provincie voor natuurbeheer, heeft de Rekenkamer ook gekeken naar de bijdrage van de provincie aan TBO's in Noord-Holland. De provincie heeft voor natuurbeheer boekjaarsubsidies verstrekt aan Landschap Noord-Holland en verleent een exploitatiesubsidie aan het Goois Natuurreserveaat.

Landschap Noord-Holland

De provincie financiert Landschap Noord-Holland (LNH) met een boekjaarsubsidie. Bij de overgang van Programma Beheer naar het SNL kwam er meer subsidie uit het SNL beschikbaar. De provincie geeft aan dat daarop de boekjaarsubsidie is afgebouwd.¹⁸⁹ De boekjaarsubsidies voor LNH zijn in Tabel 10 weergegeven.

Tabel 10 Boekjaarsubsidies Landschap Noord-Holland (in €)¹⁹⁰

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
2.195.714	2.260.714	2.585.700	2.185.000	1.990.000	2.774.000	2.337.000

De boekjaarsubsidie voor LNH liep in de jaren 2008 en 2009 op van € 2,2 miljoen naar € 2,6 miljoen. Daarna is dit weer gedaald tot € 2,0 miljoen in 2011. In 2012 kreeg LNH het meeste geld via de boekjaarsubsidie in de periode 2007-2013, namelijk € 2,8 miljoen. Een verklaring hiervoor is dat sinds 2011 de kosten voor natuuronderzoek zijn ondergebracht bij de boekjaarsubsidie. Dit bedraagt € 380.000. Vóór 2011 was dit bedrag hoger, circa € 700.000, maar was het geen onderdeel van de boekjaarsubsidie.¹⁹¹ Het grootste deel van dit bedrag voor onderzoek gaat volgens de provincie echter naar ander onderzoek dan SNL/beheer-gerelateerde thema's, zoals tellingen en meetnetten voor flora en/of fauna.

De provincie maakt verder de opmerking bij de boekjaarsubsidie dat de subsidie niet alleen beschouwd kan worden als een aanvulling voor beheerwerkzaamheden, maar dat een deel ook te maken heeft met bijvoorbeeld vrijwilligersondersteuning en uitvoering van (project)subsidiereregelingen in opdracht van de provincie. Landschap Noord-Holland geeft aan dat 'er een aantal zaken zijn waarin de subsidie niet in voorziet, zoals voorlichting, toezicht en belangenbehartiging in brede zin. Daarnaast besteedt het Landschap veel tijd en kennis aan het helpen van de provincie bij het maken van beleid. En stopt het Landschap veel tijd in de verwerving van terreinen. De provincie staat namelijk voor een aantal zaken redelijk op afstand terwijl het Landschap buiten actief is en de kansen ziet. Op dit moment kan het Landschap dat nog doen vanuit de boekjaarsubsidie.'

In de Agenda Groen 2013 is aangekondigd dat de provincie alle boekjaarsubsidies wil afbouwen en overgaan naar een vorm van projectfinanciering. In juni 2013 hebben GS besloten tot een voorlopige aankondiging om de subsidie voor Landschap Noord-Holland in 2014 te verminderen met een bedrag van € 373.000.¹⁹²

¹⁸⁹ Provincie Noord-Holland, interview, 26 augustus 2013

¹⁹⁰ Provincie Noord-Holland, verleningsbesluiten en beslissingen op bezwaarschriften 2007-2013

¹⁹¹ Provincie Noord-Holland, e-mail, 3 oktober 2013

¹⁹² Openbare besluitenlijst van de vergadering van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland op 4 juni 2013.

Stichting Goois Natuurreservaat

De Stichting Goois Natuurreservaat (GNR) is een samenwerkingsverband van acht overheden, bestaande uit de provincie Noord-Holland, de gemeente Amsterdam en de zes Gooise gemeenten, waar de financiering bestaat uit een exploitatiebijdrage. De betaling van de provincie is niet in de vorm van een boekjaarsubsidie, maar in de vorm van een bijdrage. Hiervoor gelden geen inhoudelijke eisen en het geld kan dus worden besteed aan alles wat het GNR doet of nodig heeft zoals kantoorkosten en vrijwilligersondersteuning. Het bestuur van GNR, waarvan de provincie voorzitter is, besluit over de begroting.¹⁹³ In Tabel 11 is de bijdrage van de provincie aan GNR weergegeven.

Tabel 11 Exploitatiesubsidie Goois Natuurreservaat 2007-2013 (in €)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
477.405	481.729	494.280	495.578	502.380	462.293	492.330

De bijdrage van de provincie ligt in de periode 2007-2011 rond de half miljoen euro. In 2012 is de bijdrage het laagst, maar in 2013 loopt deze weer op naar 492.330 euro. De provincie heeft het voornemen geuit de bijdrage om te zetten naar een subsidieregeling.¹⁹⁴

7.2 Uitvoeringskosten en administratieve lasten

criterium 4.2: De uitvoeringskosten van de provincie en administratieve lasten van de natuurbeheerders staan in redelijke verhouding tot de omvang van de subsidie

Bij de uitvoeringskosten gaat het om de verhouding tussen de financiële omvang van de subsidie en de investering van de provincie om de subsidie te kunnen verlenen. Bij administratieve lasten gaat het om de inspanning die subsidieaanvragers leveren om de subsidie te ontvangen. Deze moet in verhouding staan tot de hoogte van het te ontvangen subsidiebedrag.

Bevinding 13

- De uitvoeringskosten die gepaard gaan met de subsidieregelingen staan niet in redelijke verhouding tot de omvang ervan. Uitvoeringskosten van de subsidieregelingen worden hoofdzakelijk gemaakt door Dienst Regelingen. Deze zijn in de periode 2007-2012 gefinancierd door het Rijk. In 2010 bedroegen de landelijke uitvoeringskosten voor Programma Beheer/SNL € 35 miljoen op een subsidieverstrekking van € 110 miljoen landelijk. Dit komt overeen met 31,8%. Deze hoge uitvoeringskosten zijn voor een deel terug te voeren op Europese eisen die gepaard gaan met de cofinanciering vanuit Brussel aan agrarisch natuurbeheer. De Tweede Kamer heeft in 2011 een motie aangenomen waarin wordt bepaald dat de uitvoeringslasten moeten worden teruggebracht naar 10%. De provincie maakt ook kosten voor de subsidiëring van het natuurbeheer. Dit zijn kosten die gepaard gaan met het opstellen van het Natuurbeheerplan, de coördinatiekosten van het agrarisch natuurbeheer, de ontwikkeling en implementatie van het nieuwe stelsel, de monitoring et cetera. Deze kosten afgezet tegen de totale kosten (excl. de kosten van DR), bedragen in de periode 2007-2012 minimaal 8%. Door het ontbreken van gegevens, kan dit percentage hoger liggen.
- Over de verhouding tussen de administratieve lasten van de natuurbeheerders en de omvang van de subsidie zijn wisselende signalen afgegeven door (agrarische) natuurbeheerders.

¹⁹³ Provincie Noord-Holland, e-mail, 3 oktober 2013

¹⁹⁴ Provincie Noord-Holland, e-mail, 3 oktober 2013

Toelichting

7.2.1 Uitvoeringskosten

Bij de uitvoering van de subsidieregelingen heeft Dienst Regelingen (DR) van het Rijk een grote rol. De kosten die DR maakt, zijn voor de uitvoering van de regeling in de periode 2007-2012 gefinancierd door het Rijk en vallen strikt genomen buiten het beoordelingscriterium van de Rekenkamer. Bij de gesprekken die in het kader van dit onderzoek hebben plaatsgevonden, is er het nodige gezegd over de uitvoeringskosten van de regeling waarbij door de gesprekspartners niet zozeer het onderscheid is gemaakt tussen het deel dat door het Rijk is gefinancierd en het deel dat door de provincie is betaald. Om die reden gaan we in deze paragraaf ook in op de uitvoeringskosten van DR.

Uitvoeringskosten Dienst Regelingen

DR is de uitvoerder van de subsidieregelingen. Dat houdt in dat aanvragen bij DR binnenkomen, worden beoordeeld, beschikt, betaald en verantwoord. Dat alles binnen de nationale kaders en het agrarisch deel binnen de Europese kaders. Brussel kent voorwaarden rondom staatsteun en let erop dat er geen ongeoorloofde staatssteun naar boeren gaat. Een medewerker van Dienst Regelingen geeft aan: "Als er Europese cofinanciering is, wil Brussel tot in detail verantwoord hebben wat is gebeurd, omdat er anders geen goedkeuring van de Europese Rekenkamer hoeft te worden verwacht. Daarom is het perceelregister ingevoerd waarin in detail is aangegeven wie de eigenaar/gebruiker van welk perceel is en hoe groot dat is. In het perceelregister wordt gediscussieerd over iedere centimeter, waardoor het erg wordt belast. Daar heeft niet alleen het agrarisch natuurbeheer veel last van, maar het heeft ook de uitvoeringskosten van SNL opgestuwd door de vele bezwaaren beroepsschriften."¹⁹⁵

De kosten van DR zijn tot nu toe door het Rijk betaald. Bij het decentralisatieakkoord is afgesproken dat het Rijk nog € 17 miljoen bijdraagt aan de uitvoeringskosten van DR. De rest moet door de provincie zelf worden gefinancierd.¹⁹⁶

Uit de rapportage DR tot uw Dienst wordt het volgende opgemerkt over de uitvoeringskosten. De subsidieregelingen voor (agrarisch) natuurbeheer zijn complex; zowel voor aanvrager als voor Dienst Regelingen als uitvoerder. De uitvoeringskosten voor de natuursubsidies zijn uit het lood. In 2010 ging het landelijk om € 35 miljoen aan uitvoeringskosten op € 110 miljoen aan subsidie, ofwel 31,8%. Hoewel een deel van deze uitvoeringskosten verband houden met de omvorming Programma Beheer en de hersteloperatie percelen, en daarmee een incidenteel karakter hebben, blijven de structurele uitvoeringskosten (ruim 20%) te hoog.¹⁹⁷

In het gesprek met Dienst Regelingen is aan de orde gekomen dat de uitvoeringskosten van agrarisch natuurbeheer landelijk € 29 miljoen per jaar bedragen, tegenover € 3 miljoen voor natuurbeheer. De relatieve hoge uitvoeringskosten zijn het gevolg van de detaillering van agrarisch natuurbeheer, Europese regelgeving en de beleidskeuze om ook relatief lage bedragen uit te keren. Voor de toekomst wordt er bij de natuurbeheersubsidies aangestuurd op lump sum overeenkomsten om de uitvoeringskosten naar beneden te krijgen. Het zwaartepunt van de uitvoeringskosten ligt echter bij de subsidies voor agrarisch natuurbeheer.

Bij agrarisch natuurbeheer gaat ruim 40% van het beschikbare budget op aan het uitvoeren van de regeling. In de Tweede Kamer is een motie aangenomen waarin staat dat de uitvoeringslast van natuursubsidies teruggebracht

¹⁹⁵ Dienst Regelingen, interview, 28 juni 2013

¹⁹⁶ Dienst Regelingen, interview, 28 juni 2013

¹⁹⁷ Blauw, P. en Korff, M. (2011), DR tot uw Dienst, p. 7

moet worden tot maximaal 10%.¹⁹⁸ In een kamerbrief d.d. 6 juni 2013 schetst de staatssecretaris de contouren van het nieuwe stelsel voor agrarisch natuurbeheer en op welke wijze dat bijdraagt aan een afname van de uitvoeringskosten.

Uitvoeringskosten provincie

In Tabel 12 zijn de provinciale uitvoeringskosten op hoofdlijnen weergegeven. Deze posten worden onder de tabel nader toegelicht.

Tabel 12 Overzicht op hoofdlijnen van de uitvoeringskosten subsidieregelingen natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer (in €)¹⁹⁹

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kosten ambtelijke capaciteit provincie		170.000	170.000	170.000	170.000	170.000	170.000
Uitvoeringskosten extern	Kosten ANV en gebiedscoördinatie	450.000	450.000	600.000	600.000	600.000	600.000
	Ondersteuningsbijdrage IPO	g.g.	g.g.	g.g.	50.000	50.000	50.000
	Certificering	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	50.000	50.000	50.000
	Monitoring	In subsidie ²⁰⁰	In subsidie	In subsidie	In subsidie	82.000	82.000
Totaal		620.000	620.000	770.000	870.000	952.000	952.000

g.g. = geen gegevens.

Kosten ambtelijke capaciteit provincie

De provincie schat in dat er de afgelopen jaren 2 fte toe te schrijven is aan de natuurbeheersubsidies, inclusief het opstellen van het Natuurbeheerplan en de projectorganisatie van de gezamenlijke provincies ten behoeve van het SNL. Met een globale schatting van deze 2 fte voor een medewerker in schaal 14 en één in schaal 11 komt de provincie uit op ongeveer € 170.000 per jaar.²⁰¹

Kosten ANV en gebiedscoördinatie

De provincie maakt kosten voor de organisatie van het agrarisch natuurbeheer door de financiering van Agrarisch Natuurverenigingen. In de PSAN-regeling werd hiervoor een bijdrage gegeven binnen het beheerbudget. De meeste agrarische natuurbeheersubsidies worden verstrekt aan collectieve weidevogelpakketten. Hiervoor worden onder leiding van de Agrarische Natuurverenigingen jaarlijkse collectieve beheerplannen opgesteld. In deze plannen worden op basis van de gebieden van de deelnemende agrariërs mozaïekplannen opgesteld, die bestaan uit een mix van verschillende soorten beheer. Dit om te komen tot optimale omstandigheden voor de weidevogels en hun legsels. GS dienen goedkeuring te verlenen aan het collectieve beheerplan. Het collectieve beheerplan komt tot stand door de inzet van een gebiedscoördinator. De vijf gebiedscoördinatoren in Noord-Holland worden volledig gefinancierd door de provincie via een opdracht aan de betreffende Agrarische Natuurvereniging. Per jaar gaat ongeveer € 450.000 subsidie naar organisatiekosten en ongeveer € 150.000 naar de vijf gebiedscoördinatoren verdeeld over zeven gebieden.²⁰²

¹⁹⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Gewijzigde motie van de leden Koopmans en Jacobi, 15 september 2011 en www.toekomstglb.nl (2)

¹⁹⁹ Provincie Noord-Holland, e-mail, 3 oktober 2013 & 2 december 2013.

²⁰⁰ In de jaren 2007-2010 maakte de vergoeding voor monitoring onderdeel uit van de subsidie voor natuurbeheer (jaarlijks circa € 132.000).

²⁰¹ Provincie Noord-Holland, e-mail, 3 oktober 2013

²⁰² Provincie Noord-Holland, e-mail, 3 oktober 2013

Ondersteuningsbijdrage IPO

De provincie draagt bij in de kosten die door het IPO gemaakt worden/zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van het SNL. Kosten voor de ontwikkeling zijn bijvoorbeeld gemaakt voor het bepalen van de normkosten.

Automatiseringskosten (Digitale Kaart Natuur) zijn een voorbeeld van kosten in de uitvoering van het SNL. De provincie heeft over de bijdrage aan het IPO aangegeven dat voor de jaren 2007, 2008 en 2009 gegevens niet direct voor handen zijn, omdat verschillende posten niet uniek en niet consequent geregistreerd zijn. Hierdoor is een opsplitsing/optelling voor de provincie niet eenvoudig te maken.²⁰³

Vanuit de provincies zijn medewerkers gedetacheerd naar deze projectorganisatie. De personele kosten die dit voor de provincie met zich meebracht zijn vervat onder het kopje apparaatskosten.

Certificering

Centraal element van het SNL is het vertrouwen dat bij de beheerder wordt gelegd. Om de kwaliteit van de beheerders te waarborgen is gekozen voor een systeem van certificering. In Noord-Holland zijn Landschap Noord-Holland, Natuurmonumenten en de Unie van Bosgroepen gecertificeerd. Ook het Hollands Particulier Grondbezit biedt haar leden de mogelijkheid van certificering aan.

De gezamenlijke provincies hebben de Stichting Certificering opgericht. Deze stichting verleent de certificaten en voert audits uit op de werkprocessen van de gecertificeerde beheerders. De kosten hiervan worden gedragen door de provincies. In 2010 t/m 2012 was de bijdrage van de provincie Noord-Holland ongeveer € 50.000 per jaar.

²⁰⁴ De bijdrage van alle provincies samen in 2012 bedroeg bijna € 630.000.²⁰⁵

Monitoring

In afwachting van de uitrol van de SNL-monitoring heeft de provincie aan de Unie van Bosgroepen, Landschap Noord-Holland en Natuurmonumenten jaarlijkse opdrachten verstrekt voor het monitoren. Het was de bedoeling dat dit ter overbrugging van één jaar zou zijn. Het zijn er drie geworden omdat de ontwikkeling van de SNL-monitoring meer voeten in de aarde had. De provincie heeft geen middelen besteed aan andere monitoringsactiviteiten.²⁰⁶

Verhouding uitvoeringskosten en subsidie

In Tabel 13 zijn de subsidies voor agrarisch natuurbeheer, subsidies voor natuurbeheer en de provinciale uitvoeringskosten per jaar weergegeven. Bij de subsidies voor (agrarisch) natuurbeheer gaat het om de bedragen per jaar die door Dienst Regelingen zijn uitgekeerd.

Tabel 13 Subsidies agrarisch natuurbeheer, subsidies natuurbeheer en de provinciale uitvoeringskosten (in €)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Subsidies agrarisch natuurbeheer	6.239.351	6.623.295	6.013.939	7.194.041	5.303.048	6.074.494
Subsidies natuurbeheer	2.328.556	2.173.190	1.950.645	2.060.056	2.316.066	4.710.960
Provinciale uitvoeringskosten	620.000	620.000	770.000	870.000	952.000	952.000
Totaal (excl. uitvoeringskosten DR)	9.187.907	9.416.485	8.734.584	10.124.097	8.571.114	11.737.454

In Tabel 14 is aangegeven wat het aandeel is van de provinciale uitvoeringskosten ten op zichten van de totale kosten (excl. uitvoeringskosten DR).

²⁰³ Provincie Noord-Holland, e-mail, 2 december 2013

²⁰⁴ Provincie Noord-Holland, e-mail, 3 oktober 2013

²⁰⁵ Stichting Certificering SNL, Jaarverslag 2012, juli 2013

²⁰⁶ Provincie Noord-Holland, interview, 26 augustus 2013

Tabel 14 Provinciale uitvoeringskosten als percentage van de totale kosten

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Provinciale uitvoeringskosten	7%	7%	9%	9%	11%	8%

Gemiddeld genomen bedragen de provinciale uitvoeringskosten in de periode 2007-2012 bijna € 800.000. De gemiddelde totale kosten in de periode 2007-2012 bedragen ruim € 9,6 miljoen. De provinciale uitvoeringskosten in de periode 2007-2012 komen daarmee op gemiddeld 8%.

7.2.2 Administratieve lasten voor de subsidieontvanger

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het SNL heeft het IPO het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL) gevraagd een berekening uit te voeren van de administratieve lasten die voor de aanvrager gepaard gaan met de nieuwe subsidieverordening Natuur en Landschapsbeheer. De totale administratieve lasten die voortvloeien uit de verordening bedragen volgens ACTAL € 731.032 op een totaal subsidiebudget van € 108.030.255. De administratieve lasten zijn daarmee 0,7% van het subsidiebudget.²⁰⁷

De berekeningen van de administratieve lasten laten een verschil zien tussen de totale administratieve lasten per aanvraag voor agrarisch natuurbeheer (€ 447 per aanvraag; 2,2% van het gemiddeld subsidiebedrag) en de totale administratieve lasten per aanvraag voor natuurbeheer (€ 242 per aanvraag; 0,1% van het gemiddeld subsidiebedrag). Het verschil wordt merendeels veroorzaakt doordat bij het agrarisch natuurbeheer bij de natuurbeheerplannen exact per perceel moet worden aangegeven wat gedaan moet worden en er een jaarlijks betalingsverzoek moet worden ingediend. Beide aspecten vloeien voort uit Europese verplichtingen.

Voor zover de Rekenkamer bekend is er nadien geen onderzoek uitgevoerd naar de daadwerkelijke administratieve lasten van de (agrarisch) natuurbeheersubsidies.

In de scorekaart is de volgende stelling opgenomen: 'De tijd die ik/mijn organisatie besteed aan het verkrijgen van subsidie vind ik acceptabel'. Van de 15 gesprekspartners zijn er acht die subsidie aanvragen of daar nauw bij betrokken zijn. Hiervan zijn er vier partijen die het met de stelling eens zijn, en vier die het er mee oneens zijn. Er tekent zich hierbij geen duidelijke lijn in naar het type beheerder.

Een aantal beheerders dat het eens is met de stelling geeft aan dat er veel werk wordt verzet om de subsidie aan te vragen, maar dat het al een stuk beter gaat ten opzichte van de aanvraag ten tijde van Programma Beheer.

'Daar zit in positieve zin een factor drie tussen' geeft Landschap Noord-Holland aan.

De Unie van Bosgroepen daarentegen geeft aan 'dat het de bedoeling was dat de gecertificeerde beheerders eenvoudiger konden aanvragen - een lijst met hectares per beheertypen zou volstaan - maar we doen het nog op dezelfde manier als vier jaar gelden bij PSN. De Dienst Regelingen kan dit nog niet verwerken'. De beschikkingen zijn een groot pakket op papier. Zeker voor de Unie van Bosgroepen, die subsidie aanvraagt namens verschillende aanvragers, vergt dat weer veel zoekwerk.

Vanuit de koepel van particuliere natuurbeheerders, Hollands Particulier Grondbezit, is aangegeven: "als blijkt dat een eigenaar niet meer zelfstandig een subsidieaanvraag kan indienen en er een adviseur bij nodig heeft, dan is het systeem te complex en te ingewikkeld gemaakt".²⁰⁸

²⁰⁷ ACTAL (2009), brief aan J. Franssen, voorzitter IPO-Bestuur d.d. 19 januari 2009

²⁰⁸ Hollands Particulier Grondbezit, interview, 2 juli 2013

7.3 Verhouding kosten-baten

Criterion 4.3: De kosten-batenverhouding wordt door betrokkenen en belanghebbenden als positief beoordeeld.

De kosten-batenverhouding heeft betrekking op de verhouding tussen het subsidiebedrag dat wordt verleend aan beheerders en het effect dat daarmee wordt bereikt.

Bevinding 14

- Uit onderzoek blijkt dat agrarisch natuurbeheer niet kosteneffectief is in vergelijking tot natuurbeheer wanneer het (alleen) gaat om de doelstelling behouden/versterken van de biodiversiteit. Daar staat tegenover dat als rekening wordt gehouden met verwerving en inrichting, de kosten gemoeid met agrarisch natuurbeheer twee tot vier keer lager zijn dan die van natuurbeheer.
- Op basis van de interviews ontstaat geen eenduidig beeld van de beoordeling van betrokkenen over de kosten-batenverhouding van (agrarisch) natuurbeheer.

Toelichting

Voor zover bij de Rekenkamer bekend, is er geen onderzoek uitgevoerd waarin de kosten en baten in monetaire termen zijn uitgedrukt en tegen elkaar zijn afgezet. Wel is voor wat betreft de kostenkant bekend dat, als rekening wordt gehouden met verwerving en inrichting, de kosten gemoeid met agrarisch natuurbeheer twee tot vier keer lager zijn dan die van natuurbeheer.²⁰⁹ Als uitsluitend het beheer beschouwd wordt zijn de kosten 25-100% hoger bij agrarisch natuurbeheer. De variatie in schattingen heeft te maken met welke natuurdoeltypen met elkaar worden vergeleken. De baten van het (agrarisch) natuurbeheer is te omschrijven als de bijdrage aan het behouden/versterken van de biodiversiteit. Zoals opgemerkt zijn deze baten – voor zover wij weten – niet in monetaire termen uitgedrukt. Bij dit criterium is dan ook vooral afgegaan op de oordeelsvorming van betrokkenen en belanghebbenden, als mede uitspraken in de literatuur over dit onderwerp.

In een onderliggend onderzoek bij het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLi) wordt de kosteneffectiviteit van agrarisch natuurbeheer vergeleken met natuurbeheer. De conclusie in dit onderzoek is dat agrarisch natuurbeheer niet kosteneffectief is. Tegen landelijke beheerkosten van jaarlijks € 42 miljoen profiteren slechts weinig soorten die in lage dichtheden voorkomen van het beheer. Daarnaast wijst de auteur op de continuïteit van het beheer; na afloop van de beheerovereenkomst is een agrariër vrij om een nieuw pakket af te sluiten dan wel het land regulier te beheren. In dat laatste geval zullen in veel gevallen eventuele bereikte natuurwaarden verdwijnen.²¹⁰

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) geeft in een review ten aanzien van bovenstaand onderzoek aan dat de evaluatie van effectiviteit nog iets scherper en breder geplaatst zou kunnen worden in het licht van verschillende andere doelstellingen, zoals behoud van het landschap, voor agrarisch natuurbeheer dan alleen behoud van zeldzame soorten.²¹¹

In het gesprek met Landschap Noord-Holland kwam ter sprake dat er op terreinen van het Landschap nu nog A-pakketten liggen en dat het de ambitie is van zowel de provincie als het Landschap om daar N-pakketten van te maken. Het Landschap is er van overtuigd dat 'het beter werkt als het geld naar de natuurbeheerder gaat dan naar de agrariër, omdat de primaire focus van de natuurbeheerder de natuur is. Een agrariër is niet primair gefocust op natuurbeheer en kan niet primair ingrijpen in het totale ecosysteem en bezit of beheert maar enkele

²⁰⁹ Kleijn, D. (2012), Effectiviteit van agrarisch natuurbeheer

²¹⁰ Kleijn, D. (2012), Effectiviteit van agrarisch natuurbeheer

²¹¹ Planbureau voor de Leefomgeving (2012), Reviews op de voor RLi uitgevoerde studies

stukjes van het gebied. De effectiviteit van de inzet van het geld is groter als dit rechtstreeks bij de natuurbeheerder terechtkomt en leidt tot meer doelbereik. Bij grotere aaneengesloten oppervlakte kunnen ook de terreinomstandigheden (zoals waterpeil) gemakkelijker worden aangepast aan de doelen.'

Tijdens de gesprekken is de kosten-batenverhouding van het natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer aan de orde gesteld. Hierover zijn twee stellingen voorgelegd. De eerste luidt: 'De verhouding tussen de kosten en baten van de subsidie voor natuurbeheer is positief' en de tweede is hetzelfde maar heeft betrekking op agrarisch natuurbeheer.

Een aantal gesprekspartners beoordeelt de kostenbatenverhouding van natuurbeheer positief.²¹² In deze groep zitten de natuurbeherende organisaties en de overheidsorganisaties. In een aantal gesprekken is aangegeven dat de kosten en baten voor natuurbeheer redelijk in balans zijn.²¹³ Het is volgens DLG goed besteed geld.²¹⁴ De beoordeling van de kosten-batenverhouding van het agrarisch natuurbeheer wordt door een aantal gesprekspartners negatiever beoordeeld.²¹⁵ Een genoemd argument daarbij is dat de uitvoeringskosten hoog zijn: ruim 40% van het beschikbare budget gaat op aan het uitvoeren van de regeling.²¹⁶ Tevens wordt genoemd dat er meer geïndexeerd moet worden omdat de vergoeding niet altijd meeloopt met het jaar waarin het beheer wordt uitgevoerd.²¹⁷

Op basis van de interviews ontstaat geen eenduidig beeld van de beoordeling van betrokkenen over de kosten-batenverhouding van (agrarisch) natuurbeheer.

7.4 Sturing op kosteneffectiviteit

Criterion 4.4: De provincie stuurt op een kosteneffectieve uitvoering van de subsidieregeling.

De provincie houdt in de gaten of de kosten van de subsidieregeling in verhouding staan tot de effecten. Wanneer ze constateert dat dit niet het geval is, stuurt de provincie hier op.

Bevinding 15

De provincie stuurt - zelfstandig en in IPO-verband - op een kosteneffectieve uitvoering van de subsidieregeling:

- Door het landelijk werken met een standaardkostprijs is voor natuurbeheer een financiële prikkel ingebouwd het beheer zo efficiënt mogelijk uit te voeren.
- Tevens wordt door aanpassingen in het stelsel, zoals de certificering, en vanaf 2014 de lump sum getracht de kosteneffectiviteit te verhogen.
- De provincie Noord-Holland geeft aan te sturen op een kosteneffectieve uitvoering door het opstellen van een natuurbeheerplan en het bepalen van de openstellingen van subsidies. Daarnaast stimuleert de provincie de samenwerking tussen beheerorganisaties.

Toelichting

In het landelijke SNL-stelsel wordt gestuurd op een kosteneffectieve uitvoering door het werken met een standaardkostprijs voor natuurbeheer en het aanpassen van het stelsel. Daarnaast stuurt de provincie Noord-

²¹² 8 van de 15 zijn het eens met de stelling, 2 oneens, 3 neutraal en 2 hebben hier geen mening over.

²¹³ Staatsbosbeheer, interview, 4 juli 2013

²¹⁴ Dienst Landelijk Gebied, interview, 17 juni 2013

²¹⁵ 3 van de 15 zijn het eens met de stelling, 7 oneens en 5 hebben hier geen mening over.

²¹⁶ Staatsbosbeheer, interview, 4 juli 2013

²¹⁷ Veelzijdig Boerenland, interview, 27 juni 2013

Holland op een kosteneffectieve uitvoering van de subsidieregeling via het natuurbeheerplan en het stimuleren van samenwerking tussen beheerorganisaties. Hieronder wordt dit nader toegelicht.

De standaardkostprijs

De subsidie voor natuurbeheer is in het SNL gebaseerd op standaardkostprijzen. Bij de ontwikkeling van het SNL is gekeken naar de standaardkostprijzen zoals deze waren opgetekend in het normenboek Natuur, Bos en Landschap. Meerdere commissies hebben hiernaar gekeken.²¹⁸ De Commissie Van Dijk heeft ten slotte geadviseerd om uit te gaan van een subsidiepercentage van 84% van de standaardnormkosten voor natuurbeheer. Later hebben de provincies dit omlaag gebracht naar 75%.²¹⁹ Voor agrarisch natuurbeheer wordt 100% van de normkosten vergoed.²²⁰

De provincies laten onderzoek verrichten naar de beheerkosten van de beheertypen. In opdracht van de 12 provincies en het IPO kijkt Alterra kritisch naar de beheeractiviteiten en daaraan toegerekende kosten zoals die eerder bij de Index benoemd waren en de basis vormen voor de jaarlijkse indexering. Na een quick scan met positieve resultaten wordt nu een bredere evaluatie van beheertypekosten uitgevoerd.²²¹

De TBO's wijzen er op dat in de standaardkostprijs uitsluitend de kosten voor de maatregelen die in het veld worden uitgevoerd, zijn meegenomen.²²² De kosten voor andere noodzakelijke aspecten van het beheer, zoals onderzoek, evaluatie, ecologische deskundigheid zijn hier niet in opgenomen.

De natuurbeheerders geven in de gesprekken aan dat er een belangrijke prikkel uitgaat van de standaardkostprijs om het beheer zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Ook wordt opgemerkt dat 'het erop lijkt dat als er minder subsidies zijn, iedereen creatiever wordt om het natuurbeheer toch te kunnen doen. Daarmee lijkt het natuurbeheer doelmatiger te worden. Het kan echter ook zijn dat het niet gebeurt'.²²³

De vergoeding voor het agrarisch natuurbeheer bestaat uit drie componenten: de inkomstenderving, de kosten die worden gemaakt om het beheer te doen en de transactiekosten.²²⁴ De vergoeding kan dus van jaar tot jaar verschillen. DLG berekent samen met de WUR/Alterra de tarieven voor agrarisch natuurbeheer. De provincies stellen deze vast, voor iedere provincie hetzelfde. De tariefstelling moet onafhankelijk en wetenschappelijk zijn onderbouwd binnen de Europese kaders. Omdat de normprijzen bij agrarisch natuurbeheer jaarlijks veranderen, fluctueren de kosten. Om dat op te vangen worden de gemiddelde prijzen van twee jaar gebruikt. In het SNL was afgesproken dat de kosten elk jaar worden berekend en er ook elk jaar op basis van de actuele tarieven werd uitgekeerd. In 2011, na de beleidswijzigingen van staatssecretaris Bleker, hebben de provincies besloten de tarieven te bevriezen. Het beleid aangaande de agrarische lasten ligt nu voor de rechter.

In het agrarisch natuurbeheer zijn alle varianten voor indexatie van bedragen al een keer aan bod geweest: In 2000 is gestart met een vaststelling van zes jaar en indexering achteraf. Daarna is gekozen voor een vaststelling van zes jaar vast zonder indexering. Dat ging goed met de dalende prijzen van destijds. In 2009 is gesteld dat er marktconforme bedragen moesten komen. Nu is besloten de tarieven te bevriezen.

²¹⁸ Commissies Brabers (2008), Verheijen (2009) en van Dijk 2009

²¹⁹ IPO (2011), memorie van toelichting op het natuurakkoord en www.portaalnatuurenlanschap.nl

²²⁰ Commissie van Dijk (2009), Programmakosten Stelsel Natuur- en Landschapsbeheer, april 2009, p. 20

²²¹ Provincie Noord-Holland, interview, 26 augustus 2013

²²² Natuurmonumenten, interview, 18 juni 2013 en Goois Natuurreservaat, interview, 20 juni 2013

²²³ Dienst Landelijk Gebied, interview, 17 juni 2013

²²⁴ Dienst Regelingen, interview, 28 juni 2013

Om de boeren te verleiden om mee te doen aan de regeling, is de berekening van de tarieven aan de bovenrand van de bandbreedte gedaan.²²⁵

Provinciale sturing via het Natuurbeheerplan en de openstellingsbesluiten

De provincie stelt in het Natuurbeheerplan en in haar openstellingsbesluiten vast voor welk beheertype op welke plek subsidie aangevraagd kan worden. De provincie kan hiermee stimuleren dat de subsidie terecht komt op de plaatsen waar de grootste of belangrijkste natuurwaarde in stand gehouden wordt. De afgelopen jaren heeft de provincie door middel van het Natuurbeheerplan onder meer gestuurd door het afschaffen van de zogenaamde 'oude pacht' waarbij pachters automatisch in aanmerking komen voor continuering van de subsidie, ongeacht de natuurwaarde van hun grond. En daarnaast heeft de provincie een stuk zee voor de kust van Texel uit het Natuurbeheerplan gehaald. Voor deze circa 5000 hectare ontving de natuurbeheerder naast de beperkte beheervergoeding van een paar euro, een recreatievergoeding van 35 euro per hectare. Anderzijds heeft de Rekenkamer uit de gespreksronde opgetekend dat de provincie bij de totstandkoming van het Natuurbeheerplan erg geleund heeft op de TBO's. Zij hebben aangegeven waar welk natuurtype lag. De provincie heeft hier niet meer dan een globale toetsing op uitgevoerd.

Aanpassingen van het stelsel

Het introduceren van certificering van natuurbeheerders leidt in principe tot een afname van de uitvoeringskosten bij Dienst Regelingen en de administratieve lasten voor de beheerders. Anderzijds zijn er ook kosten en tijd gemoeid met het proces van certificering en de audits die gehouden worden om de kwaliteit te waarborgen. Voor de toekomst zijn er vergaande plannen om de stelsels aan te passen en efficiënter te maken.

Provincie stimuleert samenwerking tussen beheerders

De provincie heeft de natuurbeheerders en recreatieschappen gevraagd de mogelijkheden tot samenwerking te verkennen. Dit heeft geleid tot een proces onder leiding van Twynstra Gudde en een rapportage met projecten en pilots om vooral in de backoffice taken tot meer samenwerking en efficiency te komen. De commissie R&M is hierover geïnformeerd.²²⁶ In de Agenda Groen van de provincie is aangegeven dat beheerders eind 2012 afspraken hebben gemaakt over verdergaande samenwerking. Ook is aangegeven dat de provincie en de beheerders eind 2013 de afspraken evalueren.²²⁷

Dat de provincie Noord-Holland de samenwerking tussen de beheerders stimuleert, duidt de Rekenkamer als positief en kansrijk met het oog op de kosteneffectiviteit. Adviesbureau McKinsey heeft - weliswaar op basis van een landelijk onderzoek - aangegeven dat de Nederlandse natuurorganisaties meer dan tien procent kosten kunnen besparen als zij efficiënter opereren en onderling beter samenwerken.²²⁸ McKinsey rekent voor dat van de 400 miljoen euro die landelijk jaarlijks aan het beheer van natuur wordt uitgegeven, zo'n 40 tot 50 miljoen overblijft als de organisaties 'gestroomlijnd' worden. Daarnaast is in het Regeerakkoord opgenomen dat Staatsbosbeheer verder verzelfstandigd moet worden, zodat commerciële exploitatie van gebieden en het aantrekken van sponsors mogelijk worden. Pas dan zou Staatsbosbeheer een rol kunnen spelen in de plannen voor private samenwerking met andere organisaties.

²²⁵ Dienst Regelingen, interview, 28 juni 2013

²²⁶ Landschap Noord-Holland (2013), brief, Presentatie onderzoek 'Noord-Hollands groen gebundeld' 2 april 2013

²²⁷ Provincie Noord-Holland (2013), Licht op groen, p. 26

²²⁸ H. Marijnissen (2013), ANP, 12 april 2013

Door het tijdschrift Roots is een analyse gemaakt van de jaarrekeningen/jaarverslagen over 2011 van een groot aantal TBO's dat – hoewel een eenduidige vergelijking niet altijd mogelijk is – enig inzicht verschaft in de kosten per hectare.²²⁹ Voor de beheerders in Noord-Holland zijn de gegevens weergegeven in Tabel 15.

Tabel 15 Aantal hectare en kosten voor vier TBO's in Noord-Holland met landelijke cijfers²³⁰

	Landschap NH	Goois Natuurreservaat	Natuurmonumenten	Staatsbosbeheer
Aantal ha	4.374	2.759	104.094	261.104
Kosten beheer natuurgebieden	€ 3.757.663	€ 2.583.986	€ 38,16 miljoen	€ 98,8 miljoen
Gemiddelde kosten beheer per ha	€ 859,09	€ 939,56	€ 366,60	€ 378,39
Totale begroting	€ 13.701.000	€ 4.454.973	€ 101 miljoen	€ 153.112.000
Overheidssubsidies	€ 7.903.000	€ 1.772.464, waarvan € 456.192 SNL	€ 40,7 miljoen	€ 89.382.000 (bijdrage ministerie ELI)
Werkplekken	99,6	23,7	553,7	975
Gemiddelde salariskosten	€ 38.333	€ 44.928	€ 47.934	€ 47.010

In Tabel 15 is te zien dat de gemiddelde kosten van beheer per hectare uiteenlopen tussen de vier TBO's. De gemiddelde kosten per hectare liggen het laagst bij Natuurmonumenten (€ 366) en het hoogst bij het GNR (€ 940). De oorzaak hiervan kan zijn het type natuur dat door de TBO wordt beheerd. Voor sommige typen natuur is het duurder om deze te beheren. De gemiddelde salariskosten per werknemer zijn bij Natuurmonumenten het hoogst en bij LNH het laagst.

Tot slot: beoordeling kosteneffectiviteit van de regeling door de gesprekspartners

In de scorekaart is de gesprekspartners de volgende stellingen voorgelegd: 'Het subsidiestelsel voor *agrarisch natuurbeheer* stimuleert een kosteneffectieve uitvoering van beheermaatregelen. Met deze stelling waren 6 gesprekspartners het oneens, drie neutraal en 5 hadden hier geen mening over. Het zijn vooral de TBO's die aangaven hier geen mening over te hebben.

Op de stelling 'Het subsidiestelsel voor *natuurbeheer* stimuleert een kosteneffectieve uitvoering van beheermaatregelen'. Met deze stelling waren 7 van de 15 gesprekspartners het eens, drie oneens, drie neutraal en twee hadden hierover geen mening. Er is geen heldere lijn aan te brengen tussen de score en het type gesprekspartner. Over de kosteneffectiviteit wordt onder meer opgemerkt dat het oude subsidiestelsel niet altijd uit is gegaan van een stimulering van een kosteneffectieve uitvoering. Er zaten niet veel prikkels in om dat te doen. Pas met de komst van de standaardkostprijs is hier aan gewerkt.²³¹

²²⁹ F. Glissenaar (2012), Het verhaal van de bordjes, in: Roots Magazine 2012

²³⁰ Roots (2012), december 2012, bewerking Randstedelijke Rekenkamer

²³¹ Hollands Particulier Grondbezit, interview, 2 juli 2013

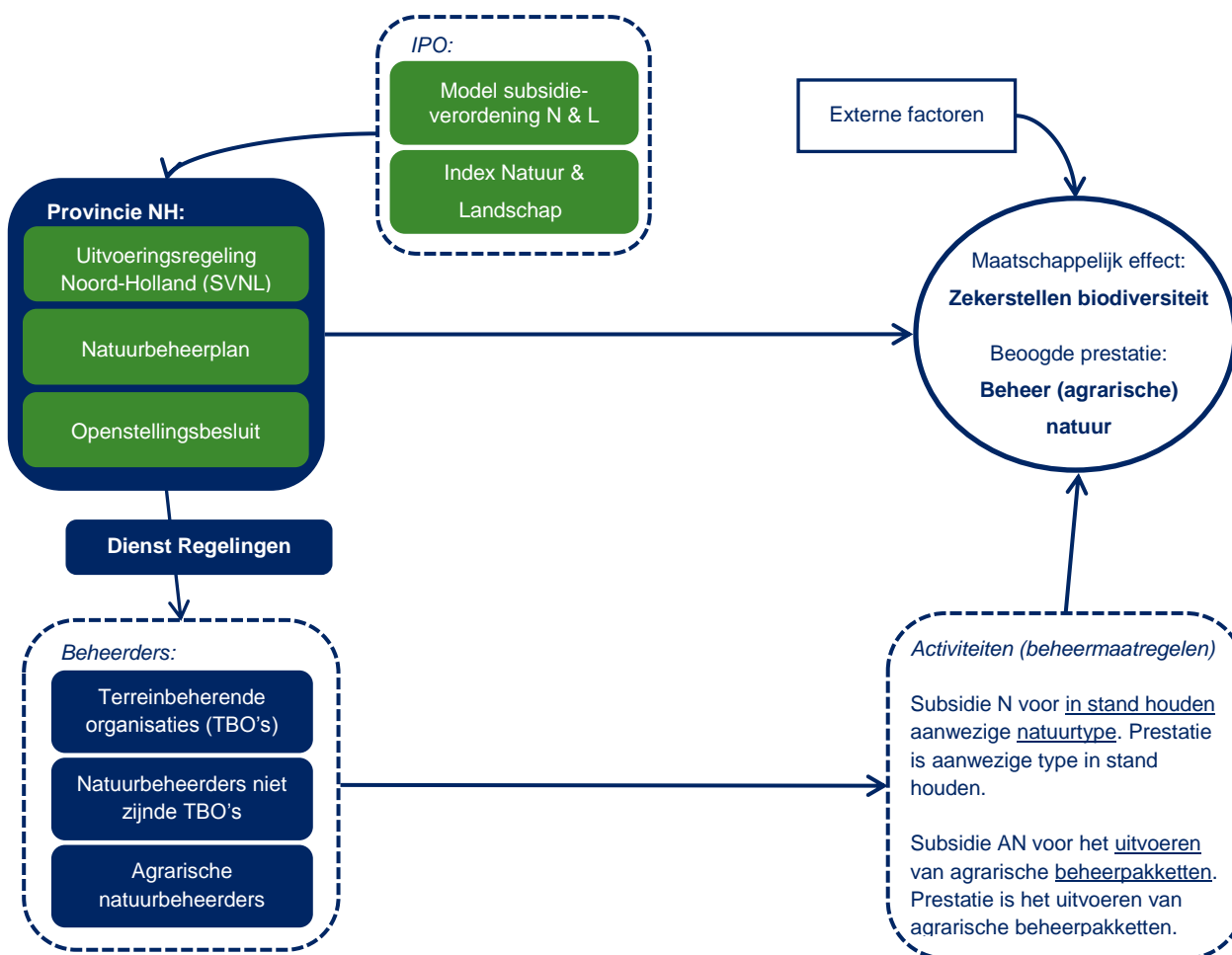
BIJLAGE A

Beschrijving subsidiestelsels

In 2010 is het Subsidiestelsel Natuur en Landschap ingevoerd voor wat betreft het onderdeel agrarisch natuurbeheer. Gevolgd in 2011 door de volledige invoering van het stelsel. Vóór de invoering van het SNL werden subsidies verstrekt via subsidieregelingen binnen Programma Beheer. In deze bijlage worden beide subsidiestelsels toegelicht.

Het subsidiestelsel Natuur en Landschap

Aan de hand van figuren wordt het Subsidiestelsel Natuur en Landschap beschreven.



Figuur 12 SNL en de beleidstheorie

Beheerders

Om het beoogde maatschappelijke effect – het zekerstellen van de biodiversiteit - te bereiken verstrekt de provincie subsidie aan natuurbeheerders voor het uitvoeren van beheermaatregelen.

Er zijn drie soorten natuurbeheerders:²³²

- terreinbeherende organisaties (TBO's)
- natuurbeheerders niet zijnde TBO's
- agrarische natuurbeheerders

Organisaties met ten minste enkele professionele medewerkers die natuurbeheer als hoofddoel hebben worden gezien als *terreinbeherende organisaties* (TBO's). Hieronder vallen de Provinciale Landschappen, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer (tot 2014 niet gefinancierd door de provincies). Het Goois Natuurreservaat (GNR) in Noord-Holland is ook een TBO.

De groep *natuurbeheerder niet zijnde TBO* omvat o.a. particulieren, stichtingen, gemeenten, waterleidingbedrijven en defensie. Niet al deze partijen kunnen subsidie ontvangen van de provincie. Deze categorie wordt ook vaak omschreven als particulier natuurbeheer (PNB).

Wie landbouwgrond heeft met geheel of gedeeltelijk natuurbestemming, is een agrarische natuurbeheerder. Agrarische natuurbeheerders kunnen zich aansluiten bij een Agrarische Natuurvereniging (ANV). In Noord-Holland zijn tien van dergelijke verenigingen actief.

Uitvoeringsregeling, natuurbeheerplan en openstelling

Op basis van de Uitvoeringsregeling natuur- en landschapsbeheer Noord-Holland (SVNL) kunnen beheerders subsidies aanvragen. De uitvoeringsregeling van de provincie Noord-Holland is opgesteld aan de hand van een in IPO-verband opgestelde modelverordening.²³³

Voor sommige delen van de (agrarische) natuur bestaat de ambitie om het beheer te veranderen. Deze ontwikkelingen worden gesubsidieerd met een andere subsidieregeling en vallen buiten de scope van dit onderzoek.²³⁴

Ten behoeve van het SNL is de Index Natuur en Landschap ontwikkeld waarin 17 natuurtypen en daaronder 47 beheertypen zijn omschreven. De Index is een natuurtypologie die het beheer en beleid in één taal beschrijft. De Index is tot stand gekomen door onder andere de samenvoeging van de volgende systemen:²³⁵

- de doelpakketten uit het Programma Beheer;
- de doeltypen van Staatsbosbeheer;
- de natuurtypen van Natuurmonumenten.

Deze index, ook wel de 'natuurtaal' genoemd is voor de 12 provincies gelijk en is niet apart in de Uitvoeringsregeling opgenomen.²³⁶

In het provinciaal Natuurbeheerplan heeft de provincie voor de beheerwaardige natuur vastgelegd welk type waar voorkomt. Op basis van het Natuurbeheerplan weten de beheerders voor welk beheertype of beheerpakket subsidie aangevraagd kan worden. Bij het opstellen van het natuurbeheerplan gaat de provincie in overleg met de partijen in het gebied over de wijze waarop de doelen gerealiseerd kunnen en wordt rekening gehouden met

²³² IPO (2011), Basisboek subsidiestelsel SNL, p. 5

²³³ www.portaalnatuurenlandschap.nl (4)

²³⁴ Provincie Noord-Holland (2012), Natuurbeheerplan 2013, p. 6

²³⁵ www.compendiumvoordeleefomgeving.nl (2)

²³⁶ www.portaalnatuurenlandschap.nl (3)

landelijke (bijv. Natura 2000) en provinciale beleidskeuzen. In het natuurbeheerplan kan de provincie nadere voorwaarden stellen voor het verlenen van subsidie aan de beheerder, bijvoorbeeld om de samenwerking in een gebied te bevorderen.²³⁷

Naast de sturing via het natuurbeheerplan kan de provincie sturen via het subsidiebudget. Gedeputeerde Staten stellen elk jaar een openstellingsbesluit vast. Hierin geeft de provincie aan hoeveel budget er beschikbaar is (en desgewenst voor welke gebieden, beheerders en/of beheertypen).²³⁸

De aanvragers krijgen een subsidiebeschikking voor zes jaar en ontvangen de vergoeding (subsidie) jaarlijks. De ontvanger beheert de natuurgrond en stelt het gebied open voor publiek.²³⁹

Programma Beheer

In 2010 is het SNL ingevoerd voor wat betreft het onderdeel agrarisch natuurbeheer. Gevolgd in 2011 door de volledige invoering van het stelsel. Vóór de invoering van het SNL werden subsidies verstrekt via subsidieregelingen binnen Programma Beheer. Dit zijn de Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (PSAN) en de Provinciale Subsidieregeling Natuurbeheer (PSN). De omvorming van Programma Beheer naar het huidige stelsel had als doel om ruimte te bieden voor gebiedsgericht werken en regionaal maatwerk. In het Natuurbeheerplan 2010 geeft de provincie hierover aan: *“Het nieuwe SNL verschilt fundamenteel van het oude Programma Beheer. Het nieuwe stelsel gaat uit van een eenvoudige manier van aanvragen van subsidies, zo weinig mogelijk regels, vertrouwen in de beheerder en minimale administratieve lasten.”*²⁴⁰ Het betreft een stelselwijziging en geen beleidswijziging.²⁴¹ Het natuurgebiedsplan, beheergebiedsplan en landschapsbeheerplan uit het Programma Beheer zijn in het SNL opgevolgd door het natuurbeheerplan.

Dienst Regelingen

Dienst Regelingen is een agentschap van het ministerie van Economische Zaken en voert o.a. subsidieregelingen uit. Dit wordt met name gedaan voor het ministerie van Economische Zaken, maar ook voor andere overheden. Bij Dienst Regelingen kunnen subsidies digitaal worden aangevraagd via het DR-Loket. Beheerders kunnen subsidie voor (agrarisch)natuurbeheer van het SNL elk jaar tussen half november en eind december aanvragen. Omdat Dienst Regelingen een erkend Europees betaalorgaan is worden ook Europese subsidies aan agrariërs uitbetaald.²⁴² Een voordeel om de agrarische subsidies via DR te laten lopen is de verplichte toetsingen op cumulatie van agrarische subsidies. Door dit via één loket te laten lopen gaat dat eenvoudiger.²⁴³

²³⁷ IPO (2011), Basisboek subsidiestelsel SNL, p 24-25

²³⁸ IPO (2011), Basisboek subsidiestelsel SNL, p 24

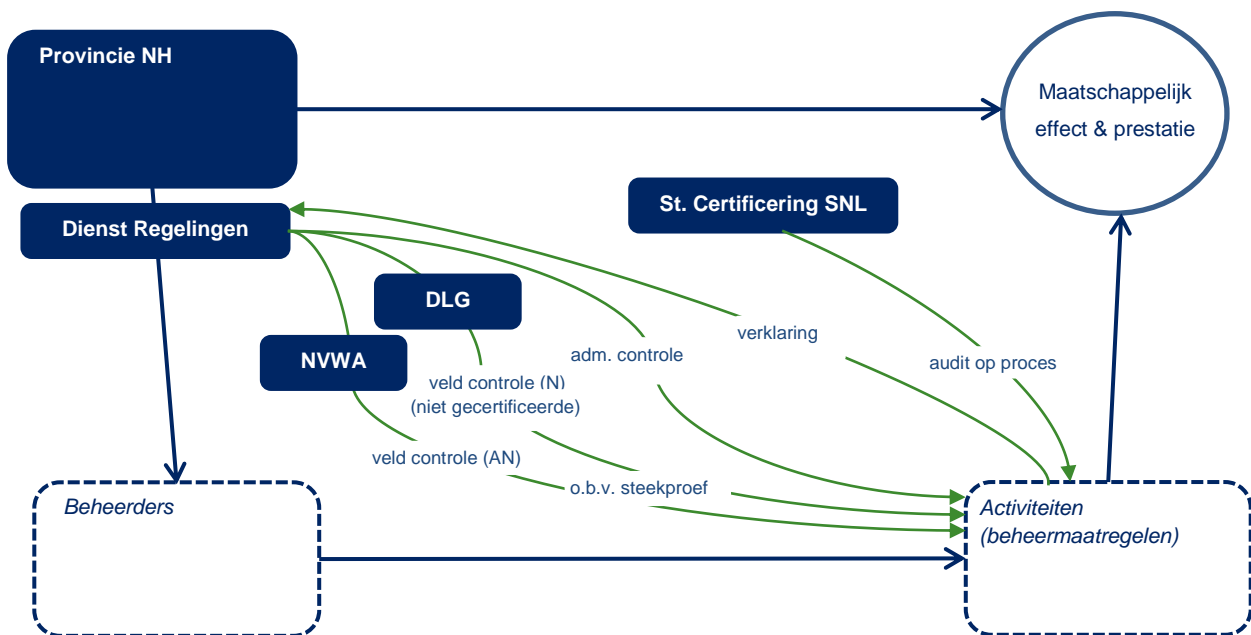
²³⁹ IPO (2011), Basisboek subsidiestelsel SNL, p. 38 & www.hetInvloket.nl (1)

²⁴⁰ Provincie Noord-Holland (2010), Natuurbeheerplan 2011, p. 5

²⁴¹ IPO (2011), Basisboek Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer, p. 8

²⁴² www.dienst-regelingen.nl & www.drloket.nl (1)

²⁴³ Provincie Noord-Holland, e-mail, 18 november 2013



Figuur 13 Controle en verantwoording binnen SNL

Aan de hand van Figuur 13 wordt ingegaan op de wijze waarop de verantwoording en controle in het subsidiestelsel is vormgegeven.

Verantwoording en controle

Verantwoording is de term die gehanteerd wordt, als de beheerders aangeven wat ze wel en niet gerealiseerd hebben van wat ze zijn overeengekomen met de subsidieverstrekker.

De monitoringsinformatie werd in de praktijk door Dienst Regelingen gebruikt als verantwoordingsinformatie om de subsidie te kunnen vaststellen. Dit gebeurde ten tijde van de regelingen onder Programma Beheer toen alle subsidieontvangers hun gebieden moesten monitoren en, in het geval van zogenaamde pluspakketten, aantonen dat het voorgeschreven aantal soorten voorkwam op het betreffende areaal. De beheerders ontvingen hiervoor een vergoeding als onderdeel van de subsidie. De monitorgegevens werden door de (agrarisch) natuurbeheerders aangeleverd aan DR en door DR verwerkt. Het niet behalen van de vooraf vastgelegde prestaties betekende dat de subsidie lager of op nihil werd vastgesteld. De informatie kwam niet verder dan 'de kast in Roermond' en werd niet gebruikt om ontwikkelingen in flora en fauna mee in beeld te brengen.²⁴⁴

Binnen het SNL is er meer vertrouwen bij de beheerders gelegd. De gecertificeerde natuurbeheerders hoeven zich niet te verantwoorden. De kwaliteit van het natuurbeheer wordt gewaarborgd via een periodieke audit.²⁴⁵ Ook de particuliere natuurbeheerders en de agrarisch natuurbeheerders hoeven zich niet te verantwoorden. Zij doen bij DR een digitaal verzoek om uitbetaling. Hierbij dienen zij te verklaren dat zij het beheer hebben uitgevoerd dat past bij het beheertype c.q. het agrarisch pakket waarvoor zij subsidie hebben ontvangen.²⁴⁶

²⁴⁴ Dienst Regelingen, interview, 28 juni 2013

²⁴⁵ IPO (2011), Basisboek subsidiestelsel SNL, p. 31

²⁴⁶ Dienst Regelingen, interview, 28 juni 2013

Bij de regelingen van Programma Beheer is de controle als volgt geregeld. De Dienst Regelingen voert administratieve controles uit op de subsidieaanvraag. Bij de Natuurbeheerregeling voert de Dienst Landelijk Gebied steekproefsgewijs controles in het veld uit. Er zijn drie typen controles: aanvangscontrole (terreinkenmerken), tussentijdse controle (voldoen aan beheersvoorschriften) en eindcontroles (natuurresultaat). Deze eindcontrole is om vast te stellen of aan de pakketeisen wordt voldaan en of de subsidie vastgesteld kan worden. Het niet behalen van het beoogde natuurresultaat kan leiden tot sancties. De Algemene Inspectiedienst (AID, nu NVWA) controleert of de opgegeven oppervlakte en de eigendomssituatie en gebruiksrecht kloppen.²⁴⁷

Bij agrarisch beheer is de controle hetzelfde, met dien verstande dat op basis van Europese Verordening 1975/2006, dat 100% van de aanvragen administratief moet worden gecontroleerd en dat 5% van de begunstigen jaarlijks ter plaatse moet worden gecontroleerd.²⁴⁸ De NVWA geeft op haar website aan dat de controles van de PSAN betrekking hebben op het verifiëren en controleren van onder andere: de door de ondernemer opgegeven oppervlakte, het gebruiksrecht, de Goede Landbouw Praktijk (GLP-normen), onderdelen Cross Compliance (normen milieu, dierenwelzijn en hygiëne). De controles vinden onaangekondigd plaats.²⁴⁹ In alle basis en pluspakketten van Programma Beheer zat een prestatiemeting. Bij de pluspakketten werd de prestatie gemeten in zeldzame soorten. Er werd via twee lijnen gecontroleerd, namelijk of het beheer werd uitgevoerd en of dit beheer resultaat opleverde in termen van biodiversiteit.²⁵⁰

Bij het SNL-stelsel is meer vertrouwen bij de beheerders gelegd. Dienst Regelingen voert administratieve controles uit, Dienst Landelijk Gebied (bij natuurbeheer) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (bij agrarisch natuurbeheer) voeren steekproefsgewijs veldcontroles uit. Met beheerders is een kwaliteitsborgingsstelsel ontwikkeld, aangeduid met de term 'certificering'. De gedachte hierachter is dat er een hoge mate van zekerheid is dat het beheer op de juiste wijze wordt uitgevoerd. Er is een individueel certificaat (bijvoorbeeld: Natuurmonumenten) en een groepscertificering (bijvoorbeeld: Unie van Bosgroepen).²⁵¹ Gecertificeerde natuurbeheerders worden niet gecontroleerd, maar worden geaudit door de Stichting Certificering SNL. Dit is een controlebezoek waar wordt nagegaan of de certificaathouder zijn gecertificeerde werkproces op consistente wijze in praktijk brengt en daarmee garant staat voor kwalitatief goed beheer. Hierbij vormt een landelijke programma van eisen de leidraad. Uit de audits blijkt vervolgens of de certificering kan worden voortgezet. De bevindingen uit de audits hebben overigens geen gevolgen voor reeds verleende subsidies, tenzij sprake is van laakbaar gedrag. In dat geval vervalt het certificaat.²⁵²

De controles in het veld door DLG bij niet-gecertificeerde natuurbeheerders zijn vooral gericht op de feitelijke situatie van instandhouding en het naleven van voorwaarden in beschikking en verordening. Een beheerovereenkomst duurt in principe 6 jaar en kan niet tussentijds worden beëindigd door een controlerende instantie. Wel kan, als een controle daartoe aanleiding geeft, een herbeschikking met een correctie plaatsvinden. Daarnaast kan de controlerende instantie advies geven over het beheer.²⁵³ Net als bij Programma Beheer moet bij agrarisch natuurbeheerders 100% van de subsidieaanvragen administratief gecontroleerd worden en 5% ter plaatse worden gecontroleerd.²⁵⁴

²⁴⁷ Dienst Regelingen (2007), Aanvraagperiode 2007: Provinciale subsidieregeling natuurbeheer, p. 22

²⁴⁸ Dienst Regelingen (2007), Aanvraagperiode 2007: Provinciale subsidieregeling agrarische natuurbeheer, p. 19 & IPO (2011), Basisboek subsidiestelsel SNL, p. 31

²⁴⁹ www.vwa.nl

²⁵⁰ Planbureau voor de Leefomgeving en Alterra, interview, 3 juli 2013

²⁵¹ www.drloket.nl (2) & www.hetlnvloket.nl (1) & IPO (2011), Basisboek subsidiestelsel SNL, pp. 30 & 31

²⁵² IPO (2011), Basisboek subsidiestelsel SNL, p. 31 & 33

²⁵³ IPO (2013), brochure, Natuurkwaliteit en monitoring in de EHS, p. 34

²⁵⁴ IPO (2013), brochure, Natuurkwaliteit en monitoring in de EHS, p. 31

Monitoring van het beleid

SNL-monitor

Het doel van monitoring is te volgen hoe de natuurkwaliteit zich in de tijd ontwikkelt. Door het Rijk, provincies en beheerders is een systeem ontwikkeld voor het monitoren van natuurkwaliteit. Het systeem bestaat uit een beschrijving van de kwaliteit per natuurbeheertype, protocollen voor het monitoren, kwaliteitsmaatlaten en een integrale berekening van de kwaliteit. De uniforme informatie die hiermee beschikbaar komt kan gebruikt worden voor sturing op de natuurkwaliteit per gebied in Nederland. Het is de bedoeling dat aan de hand van de monitoring uitspraken gedaan kunnen worden over het effect van beleid en beheer en wordt inzichtelijk wat kan worden gedaan om de natuurkwaliteit te verbeteren.²⁵⁵

In de beschrijving van het systeem geeft het IPO aan dat er verschillende componenten zijn.²⁵⁶

- het verzamelen van gegevens in het veld;
- de opslag van de verzamelde gegevens;
- het verwerken van deze gegevens tot bijvoorbeeld een kwaliteitsoordeel;
- het verwerken van de gegevens tot rapportages voor bijvoorbeeld het provinciaal bestuur.

De ontwikkeling van de systematiek heeft meer tijd in beslag genomen dan voorzien, namelijk drie jaar in plaats van één.²⁵⁷ De verwachte landelijke invoering is voorzien in 2014.²⁵⁸ Een optie is dat na 2014 de middelen terecht komen in de lump sum-afspraken.²⁵⁹

Natuurmonumenten, Landschap Noord-Holland en de Unie van Bosgroepen zijn in 2011 en 2012 door GS - via opdrachtverlening – gevraagd om de natuurkwaliteit van hun gebieden te monitoren. Dit is gebeurd om tijdreksen vast te leggen. Tevens is met de opdrachtverlening gevraagd om de systematiek mede te ontwikkelen en te testen. In 2012 is bij de monitoring gebruik gemaakt van de nieuwe systematiek.²⁶⁰ De natuur die niet door deze partijen wordt beheerd, is tot en met 2012 niet gemonitord door de provincie.

De SNL-monitor is gericht op de monitoring van de natuurtypen die in het provinciale NBP liggen. In deze systematiek wordt de kwaliteit van elk perceel beoordeeld aan de hand van:

- biotische kwaliteit, zoals flora, broedvogels, dagvlinders of sprinkhanen of libellen, en vegetatie. Monitoring van soorten vindt in principe eens per zes jaar plaats, tenzij de biotiek gevoelig is voor veranderen. In dat geval kan een hogere frequentie (eens per drie jaar) nodig zijn.
- sturingsparameters: structuur, abiotische kwaliteit (bodem, water, NH3) en ruimtelijke samenhang.

Daarnaast vindt er voor een aantal beheertypen eens in de 12 jaar een vegetatiekartering plaats, die extra informatie levert over de abiotische condities van het gebied.²⁶¹

²⁵⁵ IPO (2013), brochure, Natuurkwaliteit en monitoring in de EHS

²⁵⁶ IPO (2013), brochure, Natuurkwaliteit en monitoring in de EHS

²⁵⁷ Provincie Noord-Holland, interview, 26 augustus 2013

²⁵⁸ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juni 2013 & 18 november 2013

²⁵⁹ Unie van Bosgroepen, interview, 2 augustus 2013

²⁶⁰ Provincie Noord-Holland (2011), GS besluit: Opdracht verlening monitoringsgegevens natuur 2012

²⁶¹ IPO (2013), brochure, Natuurkwaliteit en monitoring in de EHS

Aan de hand van de ontwikkelde systematiek kan een score (goed, matig of slecht) worden gegeven aan de natuurkwaliteit. De rapportage kan dan plaatsvinden per gebied, per beheertype of op landelijk niveau.²⁶²

Het IPO heeft in december 2012 over de monitoring van agrarisch natuurbeheer het volgende aangegeven: 'Voor het monitoren van weidevogels en/of akkervogels zijn specifieke protocollen ontwikkeld. Die staan beschreven in het document: 'Advies monitoring SNL agrarisch natuurbeheer'. Voor het overige deel van het agrarisch natuurbeheer, met name het botanisch beheer, zijn nog geen protocollen en werkwijzen ontwikkeld.'²⁶³

Programma Beheer

Bij de regeling natuurbeheer van Programma Beheer monitorde de beheerder en leverde de informatie naar DR ter verantwoording. Deze gegevens bleven bij DR en werden niet gebruikt voor verdere analyses.²⁶⁴

PNI

In opdracht van de provincie voert de onderzoeksafdeling van Landschap Noord-Holland sinds 2004 de Provinciale Natuurinventarisatie (PNI) uit. In de afgelopen 32 jaar hebben de provincie en LNH in een cyclus van 5-7 jaar uitgebreide inventarisaties uitgevoerd naar broedvogels, flora en vegetatie, zoogdieren, reptielen en amfibieën.

De opdracht aan LNH met betrekking tot monitoring omvat:

1. uitvoeren meetnetten (landelijk meetnet weidevogels en landelijk meetnet flora);
2. gebiedsdekkend onderzoek (o.a. weidevogels en ganzen).

De meetnetten maken onderdeel uit van het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM).²⁶⁵

NEM

Bij de monitoring van natuur werken overheden samen in het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM). Het NEM volgt de trends van vrijwel alle belangrijke soortgroepen, zoals vogels, vlinders en planten. De meeste meetnetten van het NEM, die steekproefsgewijs zijn opgezet, worden uitgevoerd door Particuliere Gegevensbeherende Organisaties (PGO's).²⁶⁶ Het CBS verwerkt de gegevens tot natuurstatistieken.²⁶⁷ De eindresultaten van het NEM omvatten jaarcijfers van soorten, meerjarige trends en graadmeters waarin trends van soorten zijn gecombineerd en zijn beschikbaar via StatLine, Compendium voor de Leefomgeving, Themapagina's Natuur en Webmagazine (CBS), NEM-kwaliteitsrapport en PGO-nieuwsbrieven en websites.²⁶⁸

Naast de steekproefsgewijze meetnetten zijn er meetnetten die bestaan uit losse waarnemingen. Dit wordt het verspreidingsonderzoek genoemd en valt tegenwoordig ook onder het NEM. Gegevens worden op een grid van 1 bij 1 of 5 bij 5 kilometer gegroepeerd, maar dit gebeurt niet systematisch. Hierdoor is er een gegevensstroom die maar eens in de tien jaar een betrouwbaar dekkend beeld geeft van Nederland.²⁶⁹

Het is de bedoeling dan de SNL-monitoregegevens en het NEM samen de gegevens kunnen leveren die nodig zijn voor de verplichte rapportages over soorten en habitats uit de VHR en Natura 2000.²⁷⁰

²⁶² IPO (2013), brochure, Natuurkwaliteit en monitoring in de EHS

²⁶³ IPO (2012), Monitoringsprotocollen, p. 2

²⁶⁴ Dienst Regelingen, e-mail, 3 oktober 2013

²⁶⁵ Landschap Noord-Holland (jaartal onbekend), Provinciale Natuurinventarisatie (PNI) 2012-2018

²⁶⁶ PGO's zijn stichtingen en verenigingen die gegevens verzamelen over de flora en fauna in Nederland, voorbeelden zijn De Vlinderstichting en SOVON.

²⁶⁷ www.netwerkecologischemonitoring.nl (1)

²⁶⁸ www.netwerkecologischemonitoring.nl (2)

²⁶⁹ Planbureau voor de Leefomgeving, interview, 3 juli 2013

²⁷⁰ IPO (2013), brochure, Natuurkwaliteit en monitoring in de EHS

NDFF

Data van de PGO's, de onderzoeksafdeling LNH en uit het verspreidingsonderzoek worden ook opgeslagen bij de Nationale Databank Flora en Founa (NDFF). De NDFF is een databank die informatie geeft over waarnemingen van beschermde en zeldzame planten en dieren in Nederland. De databank bevat uitsluitend door de Gegevensautoriteit Natuur (GaN) gevalideerde gegevens.²⁷¹

GaN

De taak van de GegevensAutoriteit Natuur (prof. dr. Jan van Groenendael) is het bevorderen van de beschikbaarheid, betrouwbaarheid en volledigheid van natuurgegevens voor bedrijven en overheden. De inrichting en het beheer van de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) behoort ook tot het takenpakket.²⁷² De GegevensAutoriteit Natuur is ook vanuit Economische Zaken gedelegeerd opdrachtgever voor de NEM-monitoring.²⁷³ Per 1 januari 2014 houdt de GaN op te bestaan en is de verantwoordelijkheid voor de NDFF overgegaan naar de provincies.²⁷⁴

O+BN

Op het niveau van natuurbeheertype of onderdelen daarvan (bijvoorbeeld vernatting in bossen) wordt informatie over de effectiviteit verzameld door het kennisnetwerk Ontwikkeling + Beheer Natuurkwaliteit (O+BN). Informatie van natuurbeheerorganisaties, onderzoeks- en adviesinstellingen is te raadplegen op de website van het kennisplatform.²⁷⁵

²⁷¹ www.ndff.nl

²⁷² www.gegevensautoriteitnatuur.nl

²⁷³ www.netwerkecologischemonitoring.nl (1)

²⁷⁴ Provincie Noord-Holland, e-mail, 18 november 2013

²⁷⁵ www.natuurkennis.nl

BIJLAGE B

Gebiedsstudie I - Ilperveld

Inleiding

In deze gebiedsstudie wordt vanuit de invalshoek van het bredere onderzoek naar natuurbeheer binnen de provincie Noord-Holland meer in detail gekeken naar het natuurbeheer van het Ilperveld met als doel enig inzicht te krijgen in de uitvoering van het natuurbeheer in de praktijk. Ten behoeve hiervan zijn gegevens verzameld en opgevraagd en is het gebied bezocht en is gesproken met de gebiedsbeheerder van Landschap Noord-Holland (LNH) en met de gebiedscoördinator van de agrarische natuurvereniging Water, Land & Dijken (WLD). Daarnaast is gebeld met vijf boeren en particulieren over hun ervaringen met het natuurbeheer.

Het gebied

Het Ilperveld is een natuurgebied van LNH met aangrenzend ten noorden en zuiden hiervan veel percelen waar agrarisch en/of particulier natuurbeheer wordt toegepast. Het behoort tot de gemeente Landsmeer en strekt zich uit tot Den Ilp, Ilpendam en Watergang. Het totale Ilperveld is zo'n 1.100 ha groot; het natuurgebied in eigendom en beheer van LNH beslaat hiervan ruim 660 hectare, zie Figuur 14.

Het is een uitgestrekt brak veenweidegebied met talloze sloten en vaarten en met kruidenrijk- en weidevogelgrasland, vochtig schraalland, veenmosrietland en bosjes, rietkragen en het bijzondere trilveen. Er leven diverse soorten vogels en er graast vee. Het gebied bestaat uit veel kleine eilanden en is in feite een groot vaargebied waar een aantal paden doorheen loopt om het beheer te vergemakkelijken. Het Ilperveld maakt deel uit van de EHS en heeft ook de status van Natura 2000 gebied.

Het gebied kent een aantal grote knelpunten, waaraan veel aandacht is besteed: slechte waterkwaliteit, slecht afgewerkte vuilstortplaatsen en grote hoeveelheden baggerspecie. Onder de noemer 'Ilperveld integraal' zijn de afgelopen jaren verschillende grote en kleine vuilstortplaatsen gesaneerd. De volgende stap is het inrichten zodat deze gronden in de toekomst veilig blijven en in het landschap passen. De doorstroming van water is inmiddels sterk aan het verbeteren. Verder wordt veel moerasbos gekapt, deels om het open karakter van het landschap te bewaren, deels ook om de toevloed van roofvogels te beperken. De landjes worden bevolkt door vleeskoeien, omdat het houden van melkvee in dit moeilijk toegankelijke waterrijke gebied veel te bewerkelijk is. De bemesting vindt plaats met ruige mest uit een zogenaamde potstal, die door een boer particulier wordt beheerd. Dit levert een kruidenrijke graszode op. Er worden ook geiten en schapen ter begrazing ingezet.



Figuur 14 Agrarisch- en natuurbeheer in gebied Ilperveld. Gearceerde delen zijn agrarisch gebied.

Binnen het IJperveld zijn voor elk deelperceel specifieke doelen bepaald in het Natuurbeheerplan. Het IJperveld kent hoofdzakelijk watertypen, moerastypen en veenmosrietlanden. Elk type gebied heeft speciaal, daarop aangepast beheer nodig. Het IJperveld, hoewel feitelijk één perceel, vormt in feite een groot mozaïek aan verschillende beheermaatregelen en -doelstellingen. Zo geeft LNH aan andere doelstellingen te hebben dan particulieren en boeren. Particulieren en boeren hebben veelal een weidevogeldoelstelling, terwijl LNH ook botanische en andere faunadoelstellingen heeft.

Beheerders en samenwerking

In het geval van het IJperveld gaat het niet over natuur in een vrije ongebonden betekenis, maar veeleer over een agrarisch cultuurlandschap, waarbinnen de natuurlijke kwaliteiten zorgvuldig worden beheerd en ontwikkeld in relatie tot specifieke doelen die zijn gesteld voor de flora en fauna in het gebied. Het grootste gedeelte van het natuurbeheer moet varend plaatsvinden en is geen eenvoudige opgave. De oude petgaten, restanten van de turfwinning hier, groeien dicht en moeten opengehouden worden om schoon water te krijgen en water- en oeverplanten nieuwe kansen te geven. De afgelopen jaren zijn er sloten geïsoleerd en petgaten open gegraven, waardoor bijzondere waterplanten als nimfkruid en kranswieren zijn teruggekeerd.

Er wordt veel moeite gedaan voor de weidevogels. Dat is bovendien ook nog maatwerk, omdat elke vogel specifieke eisen aan zijn gebied stelt. In het bijzonder is er aandacht voor de grutto, omdat de praktijk heeft geleerd dat dan de rest van de weidevogels volgt. In de praktijk gaat het hierbij om het combineren van weidevogelbeheer met agrarisch beheer en dan met name het houden van vee. Om land als grasland te behouden en te voorkomen dat het verandert in moerasbos, moet het worden gemaaid, bemest en begraasd. Kortom, de aanpak is gericht op het behoud van het open veenweidelandschap met veel open water en daardoor de instandhouding van flora en fauna.

In het IJperveld is LNH de grootste natuurbeheerder, die met name de lastige stukken en de bijzondere natuurtypen beheert. Daarnaast verpacht LNH een deel van de gronden binnen het natuurgebied aan boeren, die het gras maaien en koeien laten grazen. Dit gaat via pachtovereenkomsten. Soms zijn er langlopende pachtovereenkomsten (van vóór 1977) waarbij boeren zelf subsidie kunnen aanvragen. In die gevallen liggen veel rechten bij de boer, zijn de pacht prijzen laag en zijn er weinig voorwaarden. Dat is een verschil met nieuwe contracten, waarbij makkelijker kan worden overgestapt van agrarisch beheer naar natuurbeheer en de eigenaar van de grond daarbij meer heeft te zeggen. LNH heeft met ongeveer vijftien boeren in het gebied aparte afspraken over natuurbeheersubsidies, omdat hun grond binnen het natuurgebied valt. In de praktijk gaan de contacten tussen de gebiedsbeheerder van LNH en de boeren vooral over beheerzaken op detailniveau in relatie tot het beheerplan. Daarbuiten kunnen alleen pakketten voor agrarisch natuurbeheer worden aangevraagd. Veel van deze beheerders zijn aangesloten bij de agrarische natuurvereniging Water, Land en Dijken (WLD), die als collectief het agrarisch en particulier natuurbeheer uitvoert. Voor de controles en periodieke monitoring wordt door LNH ook gebruik gemaakt van externen en vrijwilligers, bijvoorbeeld voor de vogeltellingen, vaststellen van de soortenrijkdom van planten en vegetatie.

Ten behoeve van het natuurbeheer is samenwerking tussen alle betrokken actoren (provincie, gemeenten, DR, DLG, NVWA, LNH, WLD, vrijwilligers, boeren, particulieren etc.) volgens LNH en WLD noodzakelijk. Dat geldt zowel voor de uitvoering van het SNL als zodanig als voor de implementatie van het provinciaal natuurbeleid, specifiek toegepast en uitgewerkt voor een gebied als het IJperveld. Het gaat hierbij zowel om het uitvoeren, afstemmen en controleren in relatie tot gemaakte afspraken en naleven en handhaven van vigerende wet- en regelgeving als het ad hoc inspelen op gewijzigde omstandigheden en nemen van specifieke maatregelen. In de praktijk is er sprake van overleg tussen de veldmedewerkers van WLD en de beheerders van LNH, onder meer

over de zwaarte van de pakketten, de afstemming en eventuele 'uitruil' van doelen per perceel met het oog op het realiseren van mozaïekbeheer.

Het beeld dat de Rekenkamer hiervan heeft gekregen is dat het samenwerken nog aan behoorlijk kwaliteit zou kunnen winnen. Er is sprake van overleg tussen betrokkenen, maar een systematische afstemming en samenwerking wordt in de praktijk ook bepaald, en niet zelden ook gehinderd, door uiteenlopende belangen (m.n. natuur versus agrarisch) en al dan niet terechte beelden over elkaars posities dienaangaande. Daarnaast is door de beheerders regelmatig gewezen op de behoefte aan meer flexibiliteit in de besteding van budgetten en minder administratieve en bureaucratische rompslomp.

In dit verband is door LNH de behoefte geuit dat in het IJperveld de verschillende regelingen gelijk worden getrokken waarbij iedereen, zowel de boeren als LNH op basis van het aantal hectares dezelfde rechten maar ook plichten hebben ten aanzien van het beheer. Deze verschillen van oudsher zijn begrijpelijk, maar maken het beheer ook erg diffuus en onoverzichtelijk. Ook WLD geeft aan dat afstemming gewenst is vanwege de verschillende eigendoms- en beheersituaties die in het IJperveld voorkomen.

De subsidie

De provincie heeft geen overzicht kunnen geven van het aantal hectare waarvoor subsidie wordt verleend. In Tabel 16 is daarom alleen weergegeven voor welke type natuur subsidie is aangevraagd.

Tabel 16 Beheerders en subsidie die zij hebben aangevraagd

Beheerder	Beheertype
Landschap Noord-Holland	Zeer soortenrijk weidevogelgrasland Veenmosrietland en moerasheide Plas en ven (Half)natuurlijk grasland, groei naar 15 soorten (Half)natuurlijk grasland, minimaal 15 soorten Bos Zoete plas Moeras Gemaaid rietland Vochtig schraalland Kruiden- en faunarijk grasland Vochtig weidevogelgrasland
Boeren en particulieren	Rietzoom en klein rietperceel Zeer soortenrijk weidevogelgrasland Botanische weiderand Botanische hooilandrand Vochtig weidevogelgrasland

Agrarisch beheer

Het agrarisch natuurbeheer dat in het IJperveld wordt toegepast, wordt collectief uitgevoerd door de agrarische natuurvereniging Water, Land en Dijken (WLD). Deze vervult in opdracht van de provincie de gebiedscoördinatie voor het agrarisch natuurbeheer. Zo'n 90% van de boeren in het IJperveld is aangesloten bij WLD hetgeen ook betekent dat deze boeren in principe de missie en doelen van WLD onderschrijven en meedoen aan agrarisch natuurbeheer. Naast de gebiedscoördinator heeft WLD ook 5 veldmedewerkers in dienst, die in het gebied de naleving van contracten controleren en beoordelen of er meer contracten nodig zijn. Daarnaast werkt WLD samen met 600 vrijwilligers voor het beschermen van weidevogels en om gegevens te verzamelen. De inzet van

vrijwilligers is bijvoorbeeld gericht op het tellen van nesten en het signaleren of de boer zijn contract naleeft. De veldmedewerkers onderhouden contact met vrijwilligers.

WLD streeft naar zogeheten mozaïekbeheer: een verfijnde en gevarieerde manier van agrarisch natuurbeheer met uiteenlopende maatregelen, die moeten leiden tot variaties en daarmee optimale kansen voor het weidevogelbeheer. Per perceel wordt bepaald welk doel met het beheer bereikt moet worden en welk beheerpakket daarvoor wordt afgesloten. Dat kunnen lichte en zware pakketten zijn. Ongeveer 80% betreft lichte pakketten zoals legselbeheer en ongeveer 20% betreft zware pakketten zoals vastgestelde maaiperiodes. Het is de bedoeling dat vooral zware pakketten in de kerngebieden worden toegepast.

Naast de agrarische beheerpakketten zijn er ook specifieke maatregelen zoals plas-dras, waterpeil en ruige mest, welke via WLD worden bekostigd uit de afdrachtmiddelen (afkomstig van de subsidies die boeren ontvangen, maar afgedragen aan WLD ten behoeve een pot 'boerengeld').

Naast de langlopende (meestal 6-jarige) contracten is er ook last-minutebeheer: maatregelen die, gelet op specifieke, actuele ontwikkelingen op een bepaald perceel nodig zijn, bijvoorbeeld het uitstellen van het maaien met enkele weken. WLD en boeren zijn dan in overleg over de wenselijkheid van dergelijke maatregelen en de vergoeding die hier tegenover staat, want het is een inbreuk op de bedrijfsvoering.

Bij agrarisch natuurbeheer is van belang goed in het oog te houden dat boeren vanuit een economisch doel, zoals melkproductie, streven naar het verwerven van een inkomen. Vanuit dat perspectief vraagt het bijdragen aan natuurbeheer om maatregelen, waarvan de negatieve effecten op het agrarisch inkomen gecompenseerd dienen te worden. Dit staat los van de betrokkenheid en zorg die ook boeren hebben voor bijvoorbeeld de weidevogels op hun percelen. De vergoeding die is gekoppeld aan verschillende beheerpakketten voorziet in deze compensatie.

Beschikbare middelen

Uit de gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat zowel de natuurbeheerder als de agrarisch natuurvereniging in de praktijk worden geconfronteerd met schaarste van middelen en menskracht en per definitie de ambities hiermee in balans moeten brengen. De vergoeding op basis van het normkostensysteem is niet kostendekkend (75%), zodat de terreinbeheerder op allerlei manieren moet zorgen voor extra inkomsten, scherp moet onderhandelen over de uitvoering van werkzaamheden door derden (boeren, aannemers e.d.) en prioriteiten moet stellen in termen van welke gebieden en percelen wel en welke niet intensief of geheel niet te beheren. Daarnaast streeft men naar kostenbesparingen door zo goed mogelijk te gebruiken en hergebruiken wat het beheer oplevert door maaien, oogsten etc. en dit in vormen van ruilhandel in te zetten, bijvoorbeeld stro ten behoeve van een potstal.

Vanuit het perspectief van WLD is naar voren gebracht dat vanwege de beschikbare budgetten zwaardere (en daardoor dure) pakketten voor agrarisch natuurbeheer niet worden opengesteld, terwijl dit met het oog op het realiseren van de natuurdoelen wel wenselijk zou zijn.

Resultaten

In het IJperveld is, zoals eerder geschetst, sprake van een groot mozaïek aan verschillende natuurdoeltypen. Wat betreft de weidevogels is de trend langdurig negatief (geweest). De genoemde oorzaken hiervoor zijn divers. Naast externe factoren en gegevens als het waterpeil, de ligging ten opzichte van bebouwing e.d. zijn ook diverse veranderingen in de agrarische bedrijfsvoering en in het gevoerde beheer van betekenis voor het duiden van deze trend. De rationalisatie van de landbouw en het gebruik van kunstmest en drijfmest hebben geleid tot minder kruidenrijk grasland dat minder insecten aantrekt en daarmee minder voedsel voor de vogels. Daarnaast waren er vroeger veel kleine boeren die ieder hun eigen kleine stukje land verzorgden. Nu is er sprake van zowel

schaalvergroting in de landbouw als in het natuurbeheer: er zijn minder boeren dan vroeger en er is LNH die als grote beheerder ruim 600 ha beheert. Dat is volgens de particuliere beheerders te veel om allemaal heel goed te doen. De natuur wordt daardoor ruiger, wat voor de weidevogels niet zo goed is, maar voor andere vogels (bijvoorbeeld roofvogels) juist weer wel. Het ontstaan van elementen als bosjes, die niet worden verwijderd vanwege geldgebrek, of laten staan van balen e.d. waarin zich vossen en hermelijnen kunnen gaan ophouden, is belastend voor het bereiken van weidevogeldoelen. Vermeldenswaard is verder de aanwezigheid van ganzen, kraaien e.d. en het verbod om deze te verjagen, waardoor de weilanden worden kaalgevreten en er onvoldoende voedsel voor de weidevogels overblijft.

LNH is bezig met een inventarisatie van de weidevogelgebieden in het Ilperveld met als doel het beheer in die gebieden te intensiveren. Het middengebied kan dan een ruiger gebied blijven voor roerdompen, moerasvogels en dergelijke. Wanneer LNH kiest om een bepaald gebied intensiever te beheren en andere gebieden minder, wordt de natuurkwaliteit in die laatste gebieden minder goed.

Ook WLD heeft op het voorgaande aansluitend een betoog en pleidooi voor het beter afstemmen en mogelijk zelfs uitruilen van vormen van agrarisch beheer en natuurbeheer om de mozaïekvorming verder te bevorderen, omdat dit bevorderlijk is voor de weidevogelstand. Uit de weidevogeltellingen blijkt dat met name in de kern van het Ilperveld in het agrarisch land, direct grenzend aan de percelen van LNH de situatie het meest florissant is. Het gaat hier om land dat in gebruik is, hetgeen een pluspunt is vanuit het perspectief voor de weidevogels. Bij de percelen van LNH is over het algemeen sprake van een uitgestelde maaidatum, hetgeen leidt tot gras dat te dik en te lang is voor de jonge vogels.

Afhankelijk van wie de vraag wordt voorgelegd, wordt de effectiviteit van het natuurbeheer enerzijds en het agrarisch natuurbeheer anderzijds verschillend beoordeeld in relatie tot de hiermee gemoeide kosten. Van de zijde van LNH wordt ten aanzien van het agrarisch natuurbeheer twijfel geuit aan het nut van de veel toegepaste lichte pakketten als legselbeheer en last-minute beheer. Door WLD wordt daarentegen gewezen op het belang van mozaïekbeheer, dat in de natuurgebieden van LNH te weinig kans zou krijgen.



Ilperveld: samenspel van natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer

Specifiek in relatie tot de kosteneffectiviteit van het agrarisch natuurbeheer is WLD van mening dat in de praktijk agrarisch natuurbeheer niet veel duurder is en ook goede resultaten bereikt. Kanttekening hierbij is dat de vergoeding de volledige compensatie van de inkomstenderving als uitgangspunt neemt; dit in vergelijking met een bedrijfsvoering die enkel en alleen is gericht op een optimale agrarische productie. Dat heeft te maken met de aard van het gras, dat de koeien volgens de gesprekspartners minder lekker vinden, minder productief is en noodzaakt tot bijvoeren.

Over de particuliere natuurbeheerders, die niet zijn aangesloten bij WLD of gelieerd aan LNH, worden zorgen geuit: de verstrekking van financiële middelen is te vrijblijvend, de controle en het afrekenen op geleverde prestaties schieten te kort.

Observaties Rekenkamer

Op grond van de verkenning van het natuurbeheer in het IJperveld komt de Rekenkamer tot de volgende observaties over de wijze waarop de opzet en uitvoering van het natuurbeheer in de praktijk verloopt en de resultaten die hiermee worden bereikt:

- Natuurbeheer is maatwerk, in het IJperveld in extreme mate vanwege de waterrijkdom en de vele percelen, die het uitvoeren van beheermaatregelen en de wijze van agrarische bedrijfsvoering sterk bepalen.
- Samenwerking tussen betrokken actoren (organisaties, boeren, bewoners, vrijwilligers) is belangrijk om op de meest effectieve en efficiënte manier het beheer in te richten en uit te voeren.
- Specifieke betekenis van externe en situationele factoren: waterpeil, ligging t.o.v. bebouwing e.d.
- Financiële knelpunten bij uitvoeren van maatregelen, gegeven de geformuleerde ambities (natuurdoeltypen e.d.) in het (specifieke) natuurbeheerplan.
- Verschillende visies op en waardering voor het nut en de kosten van genomen maatregelen voor weidevogels: LNH versus WLD over enerzijds lichte pakketten als legselbeheer en anderzijds over volledig natuurlijke percelen.

Over de betekenis van het voorgenomen verandering van het natuurbeleid voor het IJperveld zijn verschillende meningen te beluisteren. Als de plannen voor de toekomst zijn dat subsidie alleen nog gaat naar grotere of aaneengesloten gebieden, of dat door bezuinigingen delen agrarisch natuurbeheer verdwijnen, waardoor delen van Laag Holland buiten de boot vallen, zou dat volgens onze gesprekspartners een slechte zaak zijn. Het beheer zal dan worden aangepast en dit zal nadelig zijn voor de aanwezigheid van weidevogels.

Bronnen

Website Landschap Noord-Holland: www.landschapnoordholland.nl/terrein/ijperveld

Website Water, Land en Dijken: www.waterlandendijken.nl/

BIJLAGE C

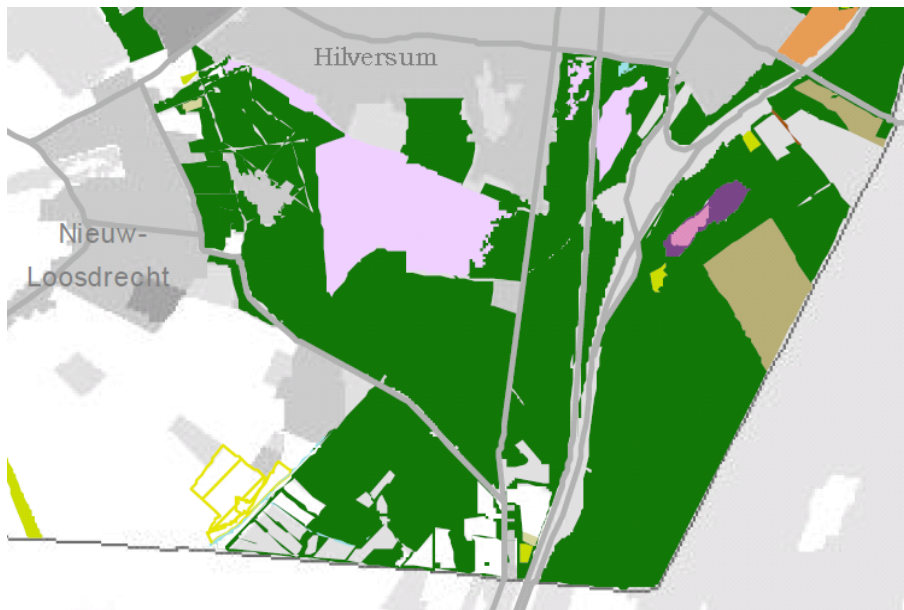
Gebiedsstudie II - Hilversum

Inleiding

In deze gebiedsstudie wordt vanuit de invalshoek van het bredere onderzoek naar natuurbeheer binnen de provincie Noord-Holland meer in detail gekeken naar het natuurbeheer van een gebied onder Hilversum met als doel enig inzicht te krijgen in de uitvoering van het natuurbeheer in de praktijk. Ten behoeve hiervan zijn gegevens verzameld en opgevraagd en is het gebied bezocht en is gesproken met de gebiedsbeheerder van het Goois NatuurReservaat (GNR). Daarnaast is gesproken met de beheerders van Landgoed Zonnestraal, Landgoed Pijnenburg en Bosgroep Midden Nederland, die subsidie aanvraagt voor het Smithuyserbos, over hun ervaringen met het natuurbeheer.

Het gebied

We richten ons op het gebied onder Hilversum, zie Figuur 15. Volgens het natuurbeheerplan 2013 van de provincie Noord-Holland domineren heide en bos van arme zandgrond in dit gebied. Ook komt kwelwater aan de oppervlakte, dat de basis vormt voor bijzondere water- en oevervegetaties en vochtig schraalland. Het gebied is 847 hectare groot en valt voor een groot deel onder de EHS.



Figuur 15 Verschillende natuurtypen in het gebied onder Hilversum

In dit gebied wordt uitsluitend subsidie verleend voor natuurtypen en landschapselementen. Dat betekent dat er geen agrarische landbouw is waar bijvoorbeeld rekening gehouden moet worden met weidevogels. Ook is in dit gebied geen sprake van Natura2000 doelen.

Een groot deel van het gebied ligt in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het EHS is het grootste instrument om de afname van biodiversiteit een halt toe te roepen. De belangrijkste doelstelling van de Ecologische

Hoofdstructuur (EHS) is het behoud en herstel van de biodiversiteit. Daarnaast draagt de EHS ook bij aan zogenoemde ecosysteemdiensten zoals recreatieve mogelijkheden, welzijn van burgers, beleving, levering van grondstoffen, waterretentie, waterzuivering en waterkering en CO2-opslag.²⁷⁶

Het Hilversums Wasmeer, dat Noordoostelijk in het gebied ligt, heeft volgens het Goois NatuurReservaat (GNR) behoorlijke botanische kwaliteiten die in stand worden gehouden door er bomen weg te halen of eens in de veertig of vijftig jaar, de hei te plaggen. Het GNR heeft nu samen met Rijkswaterstaat een plan ontworpen om het bos rond het meer helemaal weg te halen, omdat het door de bomen wordt leeggezogen. Het is de bedoeling om er een slingerende heideverbinding van te maken. Verder werkt het GNR aan de aanleg van nog een ecoduct, wat invloed zal hebben op de natuur daar omheen.

Beheerders en samenwerking

De beheerders van natuur in dit gebied zijn weergegeven in Tabel 17.

Tabel 17 Beheerders en subsidie die zij ontvangen 2013

Beheerder	Grond	Gesubsidieerd beheertype	Gesubsidieerde omvang (hectare)
Het Goois NatuurReservaat	Het Goois NatuurReservaat	Zoete plas Bos Grasland Heide Ven	599
Landgoed Zonnestraat	Landgoed Zonnestraat	Bos en recreatie	62
Natuurmonumenten	Landgoed Einde Gooi	Landschapselementen Zoete plas Bos Grasland	137
Stichting Smithuyserbos	Smithuyserbos	Bos	40
Rentmeesterkantoor	Landgoed Pijnenburg	Bos	9
Stichting De Hoorneboeg	Hoorneboegse heide	Geen	0
Particulier	Buitenplaats Uytwijck	Geen	0
Ministerie van Defensie	Landgoed De Zwaluwenberg	Geen	0
Rijkswaterstaat	Rondom de snelweg	Geen	0
Particuliere tuinen en parken	Tuinen	Geen	0
Totaal			847

Het GNR geeft aan samen te werken met enkele partijen in het gebied. Met het Ministerie van Defensie voor de aanleg van het ecoduct en de doorgang van soorten in het gebied en met Rijkswaterstaat wordt samengewerkt rondom de A27. Het GNR werkt niet samen met particulieren of het Smithuyserbos. Om dit bos staat een hek en ze hebben volgens het GNR niets met elkaar te maken.

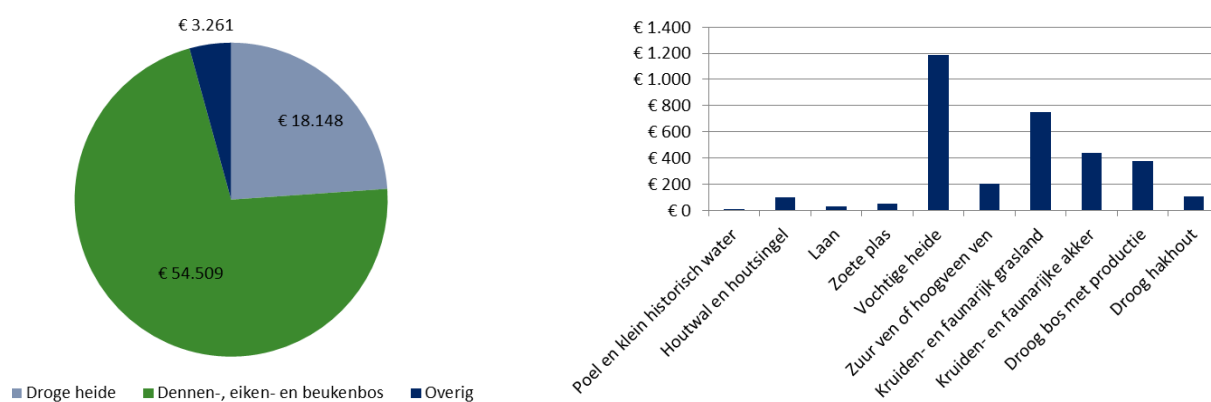
De Bosgroep Midden Nederland geeft aan dat het contact met de aangesloten beheerders voornamelijk per e-mail en digitale nieuwsbrieven verloopt en dat beheerders zo op de hoogte worden gesteld van bijvoorbeeld beheeradvies. Ze werken samen met het GNR, deze is namelijk lid van de Unie van Bosgroepen. De Bosgroep

²⁷⁶ Ministerie van EZ (2013), Voortgangsrapportage Groot project EHS

verzorgt voor het GNR het bosbeheer, coördineert de uitvoering, doet heidebeheer en opslag. Ook wordt door het GNR bij de Unie van Bosgroepen om ecologen gevraagd, zoals bijvoorbeeld bij de aanleg van een ecoduct. De beheerder van het Smithuyserbos doet het beheer zelf, hoewel soms alleen veilinghout wordt aangebracht bij de Bosgroep. De beheerder van Landgoed Zonnestraal geeft aan dat er in het verleden vaker is samengewerkt met GNR, maar dat het moeizaam verloopt. Zo kunnen plannen niet worden uitgevoerd omdat geldstromen van beheerders vanuit de subsidieregeling niet altijd overeenkomen.

De subsidie

De meeste subsidie gaat jaarlijks naar dennen-, eiken- en beukenbos (€ 54.509) en droge heide (€ 18.148), zie Figuur 16. De overige € 3.261 is verdeeld over meerdere natuurtypen, zoals te zien in Figuur 16.



Figuur 16 Jaarlijkse subsidie voor natuur en verdeling van kosten 'overige typen'

Niet alle beheerders in het gebied vragen subsidie aan voor natuurbeheer. Met name de particulieren met grote landgoederen doen dit niet. Volgens GNR komt dat omdat zij hun grond dan open moeten stellen. Ook zou het veel werk zijn om voor een relatief klein bedrag subsidie aan te vragen. De beheerder van de Hoorneboegse heide, een groot deel van het gebied, vraagt ook geen subsidie aan voor natuurbeheer. De reden hiervan is dat ze het gebied niet willen openstellen voor publiek. De heide is echter een beschermd natuurmonument, waardoor het onder de natuurbeschermingswet valt.

Subsidie wordt door de beheerders zelf aangevraagd en in enkele gevallen door een tussenpersoon. Zo zorgt een rentmeesterkantoor voor het beheer en de subsidie voor landgoed Pijnenburg. Subsidie voor het Smithuyserbos wordt aangevraagd door de Bosgroep Midden Nederland.

Controle

Het GNR en de Bosgroep Midden Nederland zijn gecertificeerd. Dat betekent dat met regelmaat een audit op werkprocessen plaatsvindt, maar dat niet op het terrein wordt gecontroleerd hoe het met de uitvoering gaat. Daarnaast moet de provincie ook bewaken of de boswet wordt nageleefd. De Bosgroep en het rentmeesterkantoor zijn tevens gecertificeerd door de Forest Stewardship Council (FSC). Deze voert steekproefsgewijs audits uit. De naleving van de Flora- en faunawet wordt gecontroleerd door de regionale uitvoeringsdiensten van de provincie. Deze komen regelmatig langs wanneer werkzaamheden in het bos worden uitgevoerd tijdens het broedseizoen. Gemeentelijke handhavers controleren op basis van het bestemmingsplan en gemeentelijke verordeningen. De Bosgroep controleert zelf bij haar leden of het natuurbeheer juist wordt uitgevoerd.

Resultaten

Het doel van de subsidieregeling SNL is om natuurtypen zoals ingetekend op de natuurtypekaart, in stand te houden. Uit gesprekken met beheerders in het gebied blijkt dat dit doel wordt bereikt. Voor het natuurtype bos is niet veel nodig om dit in stand te houden. Toch moet er voldoende worden uitgedund, om de kwaliteit te bewaken. Volgens de Bosgroep schrijven de regels echter voor dat er niet te veel gekapt mag worden. Ook bezoekers reageren soms heftig op kapping. Dit vergt goede voorlichting en communicatie naar bezoekers toe. Op de heide wordt gebruik gemaakt van begrazing door runderen. Deze voorkomen dat het gebied bebost, wat leidt tot een mindere natuurkwaliteit. Door begrazing ontstaat volgens de beheerders ook meer variatie in de vegetatie, zoals schralere plantensoorten die op armere grond thuishoren.

De vitaliteit van het bos wordt volgens de Bosgroep bepaald door de a-biotische factoren van de standplaats en de diversiteit. Niet alleen uitdunning is een maatregel, ook moet rekening gehouden worden met droogte of juist natte periodes en kunnen insecten invloed hebben op de kwaliteit van het bos.

Door de aanleg van een ecoduct is het noodzakelijk om in te grijpen in omliggende natuur. Er is namelijk ruimte nodig om het ecoduct aan te leggen en het moet passen bij de functie van het ecoduct; het passeren van diverse soorten.



Ingrijpen in de natuur bij de aanleg van ecoduct Zwaluwenberg (N417/Utrechtse weg)

Beheerders over de regeling

Certificering werkt volgens de beheerders prettig en zorgt volgens hen ook voor vertrouwen. De subsidieregeling lijkt de laatste tijd iets eenvoudiger geworden, doordat niet allerlei overbodige tabellen moeten worden aangeleverd.

Er worden echter ook heel wat problemen aangekaart door de beheerders. Een groot probleem is de constante verandering en aanpassing van de subsidieregeling. Dit leidt tot gebrek aan kennis bij de betrokkenen. De beheerders moeten steeds opnieuw de regels voor de aanvraag doornemen. Een voorbeeld hiervan is de beheerder die aangaf problemen te hebben met de eis dat voor bosbeheer bij bepaalde typen maximaal 20% mag worden geoogst. Deze eis is volgens Dienst Regelingen echter niet meer van kracht, maar de beheerder baseert dit op een verouderd document. Ook de kennis bij Dienst Regelingen is volgens de beheerders onvoldoende. Beheerders geven aan dat zij de medewerkers bij Dienst Regelingen soms moeten uitleggen hoe de regeling in elkaar zit. Hierdoor is er ook geen vertrouwen in elkaar.

Iedere aanpassing leidt tot nieuwe eisen en maatregelen. Dat betekent dat het beheer steeds anders moet worden uitgevoerd. De natuur heeft echter tijd nodig om zich te ontwikkelen en tot het gewenste resultaat te komen. Deze veranderingen komen de kwaliteit van de natuur niet ten goede, vinden de beheerders. Ook de onzekerheid over de continuïteit van de regeling is een nadeel. Het is soms afwachten of er geld is voor subsidie nadat de contractperiode is afgelopen, terwijl de aanvraag hetzelfde is gebleven.

Doordat het subsidiestelsel is gedelegeerd naar de provincies, moet de beheerder nu soms voor één stuk grond bij meerdere provincies subsidie aanvragen. Dat ervaren de beheerders als een extra tijdsinvestering.

Het controleren van de inkleuring van de gebieden en het vastleggen van grenzen kost veel tijd en energie. Niet alleen worden de grenzen steeds verlegd wanneer door de provincie weer een nieuwe natuurbeheerkaart wordt gepresenteerd, maar klopt de intekening vaak ook niet. Het corrigeren hiervan kan jaren duren. Een gevolg hiervan kan ook zijn dat er geen subsidie kan worden aangevraagd, terwijl beheerders daar wel recht op hebben. Zij blijven dan het stuk beheren, zonder daarvoor gecompenseerd te worden.

Observaties Rekenkamer

Op grond van de verkenning van het natuurbeheer in het gebied onder Hilversum komt de Rekenkamer tot een aantal observaties over de wijze waarop de opzet en uitvoering van het natuurbeheer in de praktijk verloopt en de resultaten die hiermee worden bereikt.

- Het Goois Natuurreservaat (GNR) is de grootste natuurbeheerder in het gebied en werkt samen met het Ministerie van Defensie en Rijkswaterstaat om de natuur in dit gebied te versterken. Het GNR is lid van de Unie van Bosgroepen en koopt daar diensten bij in.
- Samenwerking tussen partijen kan soms moeilijk zijn doordat de geldstromen vanuit de subsidie van de verschillende partijen op elkaar aan moeten sluiten.
- Er vindt behoorlijk wat controle plaats in het gebied. Niet alleen vanwege verschillende certificeringen, maar ook vanuit handhaving van Flora- en Faunawet (m.n. in het broedseizoen) en bestemmingsplan.
- Certificering werkt prettig en zorgt volgens de beheerders ook voor vertrouwen. De subsidieregeling lijkt de laatste tijd iets eenvoudiger geworden, doordat niet allerlei overbodige tabellen moeten worden aangeleverd.
- Een groot probleem is de constante verandering en aanpassing van de subsidieregeling. Dit leidt tot gebrek aan kennis bij de betrokkenen.
- Het controleren van de inkleuring van de gebieden en het vastleggen van grenzen kost de beheerders veel tijd en energie. Niet alleen worden de grenzen steeds verlegd wanneer door de provincie weer een nieuwe natuurbeheerkaart wordt gepresenteerd, maar klopt de intekening vaak ook niet. Het corrigeren hiervan kan jaren duren. Een gevolg hiervan kan ook zijn dat er geen subsidie kan worden aangevraagd, terwijl beheerders daar wel recht op hebben. Dit heeft zich voorgedaan bij de GNR.

Bronnen

Website Portaal Natuur en Landschap www.portaalnatuurenlandschap.nl

Website Landgoed Zonnestraal: www.zonnestraal.org

Provincie Noord-Holland (2013), Natuurbeheerplan 2014



BIJLAGE D

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Geïnterviewde en geraadpleegde personen hoofddocument

Organisatie

Provincie Noord-Holland

Gesprekspartner (functie)

De heer G. Biermann (plv. sectormanager Natuur, Recreatie en Landschap)

De heer H. Dalstra (geodataspecialist)

De heer F. Kuiper (strategisch beleidsadviseur)

De heer P. Strijp (sectormanager NRL)

Alterra

De heer R. Henkens (ecoloog)

Mevrouw M. Sanders (onderzoeker)

Dienst Regelingen

De heer J. Horst (medewerker kennisbeheer)

Mevrouw A. Leenders- van Kampen

(uitvoeringsbeleid)

Goois Natuurreservaat

De heer B. van der Moolen (directeur-rentmeester)

De heer P. Ubbink (medewerker bedrijfsbureau)

Hollands Particulier Grondbezit

De heer D. Diepenhorst (staffunctionaris)

Landschap Noord-Holland

De heer E. Briët (directeur)

Mevrouw E. Kuiper (hoofd Duurzaam Beheer)

De heer F. Visbeen (teamleider Onderzoek en

Databeheer)

LTO-Noord Noord-Holland

De heer A. Hooijer (vice-voorzitter)

Milieufederatie Noord-Holland

De heer P. Grubben (beleidsmedewerker)

De heer J. van der Pol (directeur a.i.)

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en
Innovatie / Dienst Landelijk Gebied

Mevrouw M. Anneveldt-Pot (senior
gebiedsmedewerker/omgevingsmanager)

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en
Innovatie / Dienst Regelingen

De heer P.J.L. van de Boel (adviseur

uitvoeringsbeleid)

Natuurmonumenten

De heer W.T. de Nobel (medewerker extern beleid)

De heer F. van Rossum (medewerker Vastgoed en
producten)

Planbureau voor de Leefomgeving

De heer J. Wiertz (teamleider Landelijk Gebied)

PWN

De heer P. Veel (manager Natuur en Recreatie)

Mevrouw S. van Wesemael (sectormanager Natuur en
Recreatie)

Staatsbosbeheer

De heer I. Boerma (externe betrekkingen Noord-
Holland)

Unie van Bosgroepen

Mevrouw M. Kroot (senior beleidsmedewerker)

Veelzijdig Boerenland

De heer H. Boele (penningmeester)

Vogelbescherming

De heer W. Hakkeling (adviseur Noord-Holland/
Utrecht)
De heer H. Hoek (directeur)
De heer H.J. Soede (bestuurslid Veelzijdig Boerenland
en voorzitter ANVL Vechtvallei)
De heer F. Faber (beleidsmedewerker weidevogels)

Geïnterviewde en geraadpleegde personen gebiedsstudies

Organisatie

Agrarische Natuurvereniging Water, Land en Dijken
Dasselaar advies
Goois Natuureservaat
Hoorneboegse Heide
Landgoed Zonnestraal
Landschap Noord-Holland

Provincie Noord-Holland

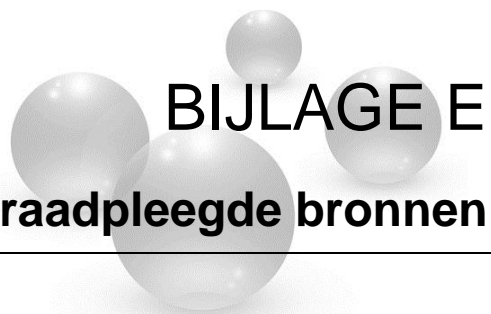
Unie van Bosgroepen

Particulier

Gesprekspartner (functie)

Mevrouw M. Bijman (gebiedscoördinator)
De heer B. Dasselaar (adviseur)
De heer P. Ubbink (medewerker bedrijfsbureau)
De heer G. Grootte (contactpersoon)
Mevrouw C. Rijbroek (manager)
De heer J. Abma (assistent beheerder midden)
De heer D. van Dijk (beheerder)
De heer O. Steendam (beheerder midden)
De heer H. Dalstra (geodataspecialist)
De heer C. Laarman (geodataspecialist)
Mevrouw M. Kroot (senior beleidsmedewerker)

De heer J. Dekker
De heer R. Havik
De heer J. van Heusden
De heer P. Middelburg
De heer A. Straver



BIJLAGE E

Lijst van geraadpleegde bronnen

Documenten algemeen

- ACTAL (2009), brief aan J. Franssen, voorzitter IPO-Bestuur, 19 januari 2009
- Bakker, J. (2012), Effectiviteit van natuurbeheer
- Bakker, J., en Wiertz, J., (2013), Effectiviteit van natuurbeheer, artikel in: De Levende Natuur, mei 2013
- Blauw, P. en Korff, M. (2011), adviesrapport, DR tot uw Dienst
- Commissie Brabers (2008), De Index gewogen. Over taal en taalbeheersing, oktober 2008
- Commissie van Dijk (2009), Programmakosten Stelsel Natuur- en Landschapsbeheer, april 2009
- Commissie Verheijen (2009), advies, herberekening standaardkostprijzen natuurbeheer, februari 2009
- Dienst Regelingen (2007), Aanvraagperiode 2007: Provinciale subsidieregeling natuurbeheer
- Dienst Regelingen (2012), Access database, beheer landschap en recreatie 2011
- Dienst Regelingen (2013), overzicht hectare collectieven Noord-Holland
- Dienst Regelingen, Jaarrapportages 2007-2012
- Dienst Regelingen, Jaarverslagen 2007-2012
- Glissenaar, F. (2012), Het verhaal van de bordjes, in: Roots Magazine 2012
- IPO (2007), IPO Strategische visie op het beheer van het landelijk gebied
- IPO (2011), Basisboek Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer
- IPO (2011), Basisboek subsiestelsel SNL
- IPO (2011), memorie van toelichting op het natuurakkoord
- IPO (2012), Monitoringsprotocollen SNL
- IPO (2013), brochure, Natuurkwaliteit en monitoring in de EHS, april 2013
- Kenniscentrum weidevogels (2013), Jaarboek Weidevogels Noord-Holland 2012
- Kleijn, D. (2012), De effectiviteit van Agrarisch Natuurbeheer
- Landschap Noord-Holland (2012), Verspreiding van de Noord-Hollandse Flora
- Landschap Noord-Holland (2013), brief, Presentatie onderzoek 'Noord-Hollands groen gebundeld', april 2013
- Landschap Noord-Holland (jaartal onbekend), Provinciale Natuurinventarisatie (PNI) 2012-2018
- Marijnissen, H. (2013), ANP, 12 april 2013
- Milieu- en Natuurplanbureau (2007), Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer
- Ministerie van EZ (2013), voortgangsrapportage Groot project EHS
- Planbureau voor de Leefomgeving (2011), Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur
- Planbureau voor de Leefomgeving (2012), Balans van de Leefomgeving 2012
- Planbureau voor de Leefomgeving (2012), Reviews op de voor Rli uitgevoerde studies
- Raad voor de Leefomgeving (2013), Onbeperkt houdbaar
- Rijksoverheid (2006), Agenda voor een Vitaal Platteland
- Rijksoverheid (2013), Natuurpact Hoofdlijnennotitie
- Roots (2012), tijdschrift, december 2012
- Stichting Certificering SNL (2013), Jaarverslag 2012
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Gewijzigde motie van de leden Koopmans en Jacobi, 15 september 2011
- Uitvoeringsregeling natuur- en landschapsbeheer Noord-Holland (2010)
- Van 't Veer, R. e.a. (2010), Weidevogels in Noord-Holland; ecologie, beleid en ontwikkelingen

Documenten provincie Noord-Holland

- Provincie Noord-Holland (2005), Noord-Holland natuurlijk!, Nota natuurbeleid 2005
- Provincie Noord-Holland (2006), Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen Rijk en de provincie Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2010), Natuurbeheerplan 2011
- Provincie Noord-Holland (2010), Resultaat doet Gelden samenvatting resultaten MTR
- Provincie Noord-Holland (2011), GS besluit: Opdracht verlening monitoringsgegevens natuur 2012
- Provincie Noord-Holland (2012), Natuurbeheerplan 2013
- Provincie Noord-Holland (2013), Licht op groen
- Provincie Noord-Holland, verleningsbesluiten en beslissingen op bezwaarschriften 2007-2013

Websites (2013)

- <http://themasites.pbl.nl/balansvande leefomgeving/2012/landelijk-gebied/burgers-aan-zet/vrijwilligers-in-natuurbeheer>
- www.compendiumvoorde leefomgeving.nl/indicatoren/nl1521-Bedreigde-en-niet-bedreigde-soorten.html?i=2-8 (1)
- www.compendiumvoorde leefomgeving.nl/indicatoren/nl1544-Index-Natuur-en-Landschap.html?i=12-47 (2)
- www.dienst-regelingen.nl/diensten (1)
- www.drloket.nl/onderwerpen/subsidie/dossiers/dossier/natuurbeheer-snl (1)
- www.drloket.nl/onderwerpen/subsidie/dossiers/dossier/natuurbeheer-snl/controles-en-kortingen (2)
- www.gegevensautoriteitnatuur.nl/pages/organisatie.aspx
- www.hetInvloket.nl/onderwerpen/subsidie/dossiers/dossier/agrarisch-natuurbeheer-snl/controles-en-kortingen (1)
- www.hetInvloket.nl/onderwerpen/subsidie/dossiers/dossier/probleemgebiedenvergoeding (2)
- www.landschapsbeheer.nl/nieuws/nieuwsberichten/artikel/aantal-vrijwilligers-bij-landschapsbeheer-nederland-stijgt-naar-66-000/381
- www.natuurbeheer.nu/Subsidies/Provincie/Subsidiestelsel_Natuur-_en_Landschapsbeheer/Certificering/
- www.natuurkennis.nl
- www.ndff.nl
- www.netwerkecologischemonitoring.nl/home (1)
- www.netwerkecologischemonitoring.nl/producten (2)
- www.pbl.nl/dossiers/biodiversiteit/veelgestelde_vragen
- www.portaalnatuurenlandschap.nl
- www.portaalnatuurenlandschap.nl/themas/overzicht-typen-natuur-en-landschap/ (3)
- www.portaalnatuurenlandschap.nl/themas/overzicht-typen-natuur-en-landschap/landschapselementtypen/I01-groen-blauwe-landschapselementen/I01-01-peol-en-klein-historisch-water/subsidie/ (2)
- www.portaalnatuurenlandschap.nl/themas/overzicht-typen-natuur-en-landschap/ (1)
- www.portaalnatuurenlandschap.nl/themas/subsidiestelsel-natuur-en-landschapsbeheer/subsidieregeling-en-vergoeding/ (4)
- www.toekomstglb.nl
- www.toekomstglb.nl/werken-collectieven-efficiënter-dan-de-overheid-833.html (2)
- www.vwa.nl/onderwerpen/werkwijze-plant/dossier/agrarisch-natuurbeheer1/uitvoering-controles



BIJLAGE F

Lijst met gebruikte afkortingen en begrippen

Afkorting	Begrip	Toelichting
	A-biotische factoren	Milieufactoren (voedselrijkdom, zuurgraad e.d.) die geen biologische oorsprong hebben en de soortensamenstelling beïnvloeden.
ACTAL	Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten	Adviseert het Rijk om de regeldruk voor bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid, zo laag mogelijk te maken.
AVP	Agenda Vitaal Platteland	Beleidsnota met acties die volgens het Rijk nodig zijn om in te spelen op veranderingen in de (plattelands)samenleving.
ANV	Agrarische Natuurvereniging	Een collectief van boeren, vrijwilligers en burgers die samen het natuur en landschap behouden en beheren.
	Basispakket	Uit te voeren pakket van maatregelen en voorwaarden in Programma Beheer voor een terrein met het laagste ambitieniveau natuur.
	Biodiversiteit	Een samentrekking van de woorden biologische diversiteit. Het verwijst naar de variatie van organismen op aarde en naar de verschillende levensgemeenschappen die ze vormen. De diversiteit betreft de variatie binnen soorten, tussen soorten en tussen ecosystemen.
	Biotische factoren	De organismen van andere soorten die invloed kunnen uitoefenen op het leven en de populatie van een soort.
	Certificering	De beheerder wordt gecertificeerd wanneer deze een goedgekeurd kwaliteitshandboek heeft gemaakt om de kwaliteit binnen beheertypen te borgen. Bij een groepscertificaat moeten de aangesloten beheerders het afgesproken beheer uitvoeren.
	Collectief beheerplan	Een gezamenlijk plan voor al het agrarisch natuurbeheer in een bepaald gebied. In het plan zijn onder andere de beheerpakketten en oppervlaktes van de deelnemende agrarisch beheerders opgenomen.
DLG	Dienst Landelijk Gebied	Agentschap van het Rijk dat bij wil dragen aan het realiseren van samenhang en ontwikkeling in het landelijk gebied.
DR	Dienst Regelingen	Digitale publieke dienstverlener van het Rijk. Richt zich voornamelijk op subsidieverstrekking en vergunningverlening.
EHS	Ecologische Hoofdstructuur	Een samenhangend Nederlands netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden
	Ecologische verbinding	Verbinding tussen natuurgebieden voor migratie van fauna, vaak om infrastructurele barrières te overbruggen.
	Ecosysteem	Systeem dat wordt gevormd door de wisselwerkingen tussen alle organismen en de a-biotische omgeving binnen een geografische of anderszins afgebakende eenheid.

Afkorting	Begrip	Toelichting
	Flora- en faunawet	Wettelijk vastgelegde regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten, ingesteld in 1998.
	Habitatype	Type ecosysteem volgens de indeling van Natura2000
Index	Index Natuur en Landschap	Deze index is een natuurtypologie die de natuur verdeelt in zo min mogelijk overlappende beheertypen. Eén beheertype is een specifieke vorm van natuur, waarbij een bepaald beheer hoort. Het doel van de index is om in beheer en beleid één taal te hebben.
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied	Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is een bundeling van de verschillende rijksbudgetten, die zijn bedoeld voor aankoop, inrichting en beheer van natuur in het landelijke gebied. Het is vooral een verandering van bestuurlijke verhoudingen en een nieuwe manier van werken aan de inrichting van het landelijk gebied.
IPO	Interprovinciaal Overleg	Vereniging van de twaalf Nederlandse provincies. Behartigt de provinciale belangen en vormt een platform voor de uitwisseling van kennis en ervaring van de provincies.
	Last minute beheer	Het treffen van extra maatregelen tijdens het seizoen, bijvoorbeeld wanneer jonge vogels op het land blijken te zitten. Dan kan subsidie worden aangevraagd voor uitgesteld maaien.
LNH	Landschap Noord-Holland	Behoudt en ontwikkelt natuur, landschap en cultuurhistorie in Noord-Holland. Zelf 4.448 hectare in beheer en daarnaast gebiedsbeheer voor derden, zoals de provincie. Doet ook onderzoek en geeft advies.
	Lumpsum overeenkomst	Prestatieafspraken tussen provincie en beheerder over natuurbeheer in gebied als geheel.
	Natura2000	Natura 2000 omvat alle gebieden die zijn beschermd op grond van de Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992). Deze richtlijnen geven aan welke typen natuur (habitattypen) en welke soorten moeten worden beschermd. De lidstaten wijzen daarvoor speciale beschermingszones aan en moeten instandhoudingsmaatregelen nemen om deze gebieden te beschermen.
	Natuurmeting op Kaart	Rapportage van DLG met onder andere de voortgang van de verwerving, functieverandering en inrichting van de EHS.
	Natuurtype	Type ecosysteem volgens de indeling van SNL. Dit is gebaseerd op een indeling van de natuur in Nederland op het niveau waarmee de overheid afspraken maakt met terreinbeheerders. Binnen elk natuurtype wordt een aantal beheertypen onderscheiden. Deze beheertypen worden door provincies en beheerders gebruikt.
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	Bewaakt de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, en handhaaft de natuurwetgeving.

Afkorting	Begrip	Toelichting
PNB	Particulier Natuurbeheer	Bij dit beheer behoudt de boer of particulier zijn grond, maar hij zorgt ervoor dat die grond van functie verandert en een natuurbestemming krijgt. Dit wordt ook zo vastgelegd in het bestemmingsplan.
PGV	Probleemgebiedenvergoeding	Een financiële compensatie voor beheerders van landbouwgrond in gebieden met nadelige fysieke omstandigheden.
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving	Nationaal instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties.
	Pluspakket	Uit te voeren pakket van maatregelen en voorwaarden in Programma Beheer dat uitstijgt boven het basispakket en waarvoor een set meetsoorten is omschreven, welke verplicht moeten worden gemonitord.
	Programma Beheer	Een samenhangend pakket van maatregelen en subsidies voor het beheer van bossen, natuur en landschap in Nederland. De regeling bestaat uit een deel natuurbeheer en een deel agrarisch natuurbeheer. In 2007 zijn deze regelingen overgegaan in PSAN en PSN en opgegaan in het ILG.
PNI	Provinciale Natuurinventarisatie	Inventarisatie van flora en fauna binnen de provincie voor onderbouwing van het natuurbeleid. De onderzoeksafdeling van LNH is verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan.
	Scorekaart	Formulier met stellingen waarover de respondent zijn oordeel geeft in zes categorieën: -- / - / 0 / + / ++ / geen mening.
SNL	Subsidiestelsel Natuur en Landschap	Subsidiestelsel voor natuurbeheer. Bedoeld als vereenvoudiging van voorgaande stelsels (Programma Beheer, PSAN en PSN).
SNL-A	Subsidiestelsel Natuur en Landschap	Agrarische natuursubsidies van het stelsel en opvolger van PSAN.
SNL-N	Subsidiestelsel Natuur en Landschap	Natuursubsidies van het stelsel en opvolger van PSN.
PSAN	Provinciale Subsidieregeling Agrarische Natuurbeheer	Provinciale subsidieregeling agrarisch natuurbeheer van Programma Beheer.
PSN	Provinciale Subsidieregeling Natuurbeheer	Provinciale subsidieregeling natuurbeheer van Programma Beheer.
TBO	Terreinbeherende organisatie	Organisatie met ten minste enkele professionele medewerkers die natuurbeheer als hoofddoel hebben. Hieronder vallen de Provinciale Landschappen, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en in Noord-Holland het Goois Natuurreservaat.
	Versnippering	Het proces waarbij het oorspronkelijke habitat (leefgebied) van een populatie wordt opgedeeld in kleinere, min of meer geïsoleerde gebieden. Meestal is sprake van habitatverlies, doorsnijding (door wegen, spoorlijnen, kanalen), en kwaliteitsverlies als gevolg van de veranderde abiotische factoren.

Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585
Fax 020 - 58 18 586

info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl

