

Doeltreffendheid en doelmatigheid provinciale natuurbeheersubsidies

Provincie Noord-Holland

Onderzoeksopzet

Amsterdam, mei 2013

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding en achtergrond	2
2.	Probleemstelling en onderzoeksvragen	4
3.	Afbakening	8
5.	Gevalstudies.....	9
5.	Werkwijze	10
6.	Concept beoordelingskader	11
7.	Organisatie, rapportage, planning & procedure	12
	Bijlage 1. Toelichting op decentralisatie(s) in het natuurbeleid	13

1. Aanleiding en achtergrond

Aanleiding onderzoek

In de loop der jaren hebben de provincies een steeds belangrijkere taak gekregen op het terrein van natuur. Met de verdere decentralisatie van het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies zal deze provinciale rol nog verder vergroten. Dit maakt het natuurbeleid in toenemende mate onderwerp van sturing en controle door Provinciale Staten. Als achtergrondinformatie is in bijlage 1 een toelichting opgenomen op de recente en nog komende decentralisaties in het natuurdomein.

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 hiervoor is de vraag die vanuit PS via de Programmaraad is gesteld naar de besteding van de middelen voor natuurbeheer. Met deze evaluatie wil de Randstedelijke Rekenkamer 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. Om vervolgens te komen tot een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de natuurbeheersubsidies. De Randstedelijke Rekenkamer zal in dit onderzoek terugkijken en waar mogelijk ook met (algemene) aanbevelingen komen voor het huidige en toekomstige provinciale natuurbeheerbeleid. Daarbij zal onder meer ook het half mei 2103 verschenen advies 'Onbeperkt houdbaar – naar een robuust natuurbeleid' van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) betrokken worden. Dit advies, alsmede de in dit kader verrichte onderzoeken, bevatten veel elementen die ook in dit onderzoek aan de orde worden gesteld.

Context: de provinciale rol op het gebied van natuur

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.

De provinciale bijdrage aan het realiseren van gestelde natuurdoelen betreft de terreinen:

- **Verwerving.** De provincie verwert gebieden waar de natuur beschermd wordt of nieuwe natuur wordt aangelegd, zoals de aankoop van grond voor de EHS.
- **Inrichting.** De provincie stelt geld beschikbaar voor de inrichting van natuurgebieden. Het doel hiervan is het verbeteren van de kwaliteit van deze gebieden en het toegankelijk maken door bijvoorbeeld de aanleg van fiets- en wandelpaden.
- **Beheer.** Natuurbeherende organisaties en particuliere grondeigenaren zorgen voor het beheer van natuur en agrariërs werken aan agrarisch natuurbeheer van landbouwgrond. Via de Subsidie Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) draagt de provincie hier financieel aan bij. Het provinciale natuurbeheerplan stelt hiervoor de inhoudelijke kaders. Door middel van het vaststellen van subsidieplafonds voor de regelingen stelt de provincie de financiële kaders.
- **Bescherming.** De provincie heeft een verantwoordelijkheid op basis van verschillende wetten om flora en fauna te beschermen.
- **Handhaving.** Op basis van wettelijke regelgeving en provinciale verordeningen heeft de provincie een rol in toezicht en handhaving.

Scope van het onderzoek: natuurbeheer

Het onderzoek richt zich op de subsidies die de provincie verstrekt voor natuurbeheer. Er wordt in het subsidiestelsel een onderscheid gemaakt tussen de N-subsidies voor Natuur- en landschapsbeheer en de A-subsidies voor Agrarisch Natuur- en landschapsbeheer. De N-subsidie is bedoeld voor bestaande natuurgebieden en gebieden die in het kader van de EHS zijn verworven en ingericht als natuurgebied. De A-subsidie wordt verstrekt voor het natuurbeheer op agrarische grond.

De focus van het onderzoek ligt op de subsidies die in het kader van het natuurbeheer zijn verstrekt aan de terreinbeherende organisaties (TBO's), natuurbeheerders niet zijnde TBO's en agrarisch natuurbeheerders. Deze drie categorieën worden in het basisboek Subsidiestelsel SNL van het IPO als volgt omschreven:

- Terreinbeherende organisaties

'Terraïnbeherende organisaties (TBO's) zijn stichtingen en verenigingen, die professioneel natuurbeheer als hoofddoel hebben met minstens enkele professionele medewerkers. Het zijn Natuurmonumenten, de Provinciale Landschappen en Staatsbosbeheer (SBB). Voor Staatsbosbeheer geldt dat dit stelsel van toepassing is voor zover het betrekking heeft op het vaststellen van natuurdoelen en de financiering van kwaliteitsimpulsen, zoals inrichtingsprojecten'. Vanaf 2014 zal SBB ook beheersubsidie kunnen aanvragen bij de provincie. In Noord-Holland zijn op dit moment drie TBO's die beheersubsidie ontvangen: Landschap Noord-Holland, Natuurmonumenten en het Goois Natuurreservaat. De eerst- en laatstgenoemde organisatie ontvangen daarnaast een exploitatiesubsidie van de provincie.

- Natuurbeheerders niet zijnde TBO's

'Een grote groep van particulieren, stichtingen, gemeenten, etc. die natuurterreinen beheren maken vaak gebruik van de diensten van koepelorganisaties (zoals de Unie van Bosgroepen, de Federatie Particulier Grondbezit en de Stichting Beheer Natuur en landschap). Deze organisaties ondersteunen hun leden in het beheer door het doen van subsidieaanvragen, bijvoorbeeld verzamelaanvragen. Ook vallen in deze categorie organisaties die grotere oppervlakten natuurterrein beheren en zelf personeel in dienst hebben, zoals landgoed-BV's'.

- Agrarische natuurbeheerders

'Agrarische natuurbeheerders zijn ondernemers en particulieren die natuurbeheer uitoefenen op gronden met een landbouwkundig gebruik. Zodra bij een boer of een particulier zijn landbouwgrond of een deel daarvan formeel de bestemming of functie natuur krijgt en ook als zodanig wordt 'ingericht', is die boer of particulier per definitie particulier natuurbeheerder, de hierboven genoemde categorie'.

Agrarische natuurbeheerders kunnen zich aansluiten bij een Agrarische Natuurvereniging (ANV). In Noord-Holland zijn tien van dergelijke verenigingen actief. De ANV's zijn veelal weer aangesloten bij de koepel Veelzijdig Boerenland, een samenwerkingsverband van agrarische natuur- en landschapsverenigingen in West-Nederland.

De subsidies voor (agrarisch) natuurbeheer zijn verstrekt op basis van meerdere volgtijdelijke regelingen. De inhoudelijke doelstellingen van deze regelingen zijn over de jaren gelijk gebleven, maar ten aanzien van het stelsel is er het een en ander veranderd¹. Zo is in januari 2007 het Programma Beheer als onderdeel van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) naar de provincies gedecentraliseerd.² De maatregelen voor het beheer van bossen, natuur en landschap werden door de provincies overgenomen en uitgevoerd door middel van

¹ IPO (2011), Basisboek Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer, p. 8

² IPO (2011), Basisboek Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer, p. 7

twee subsidieregelingen:³ de Provinciale Subsidieregeling Natuurbeheer 2000 (PSN) en de Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer 2000 (PSAN).

De provincies hebben in IPO-verband een nieuw landelijk subsidiestelsel ontwikkeld. In 2010 is het subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) ingevoerd in alle provincies voor wat betreft het onderdeel Agrarisch Natuurbeheer. Gevolgd in 2011 door de volledige invoering van het stelsel voor de andere beheerders. Ten aanzien van beheer bevat het SNL de Uitvoeringsregelingen Natuur- en Landschapsbeheer (SVNL), met daaraan gekoppeld de beheertypenkaart.⁴ Een groot verschil tussen de regelingen in Programma Beheer en het SNL is dat het Programma Beheer subsidie uitbetaalde op basis van een resultaatverplichting. Het SNL gaat uit van een inspanningsverplichting. Er wordt gecontroleerd of de natuurbeheerders het beheer uitvoeren dat hoort bij de natuurdoelen.

Natuurbeheer in de provincie Noord-Holland⁵

In de provincie Noord-Holland bedraagt de oppervlakte aan vastgelegde natuur 32.526 ha. Dit is het oppervlakte aan natuur en agrarische grond dat in 2012 beheerd wordt. Hiervan is 12.431 ha (38,2%) in beheer bij Staatsbosbeheer dat tot 2014 beheersubsidie van het rijk ontvangt. De andere 20.095 ha (61,8%) is in beheer bij andere beheerders. Van deze 20.095 ha wordt 12.785 ha (63,6%) gesubsidieerd door de provincie. De overige hectare worden beheerd door organisaties als PWN en recreatieschappen die voor het beheer geen subsidie ontvangen. Van de door de provincie gesubsidieerde hectare natuur valt 6.455 ha (50,5%) onder de N-subsidies en 6330 ha netto (49,5%) onder de A-subsidies.

In het Agrarisch Natuurbeheer wordt een onderscheid gemaakt tussen bruto en netto hectare. Dit komt doordat de natuurwaarden op agrarische grond een lagere kwaliteit hebben dan in natuurgebieden. In berekeningen gaat de provincie uit van een omrekenfactor bruto:netto van 3:1. De hierboven genoemde 6.330 hectare agrarisch natuurbeheer betreft het netto oppervlak. In totaal wordt er in Noord-Holland 18.710 hectare aan agrarische grond gesubsidieerd. Het merendeel van de agrarisch beheerde gebieden (71,3%) ligt binnen de Ecologische Hoofdstructuur.

De provincie Noord-Holland heeft in 2011 een bedrag van 7,7 miljoen euro besteed aan natuurbeheersubsidie. Voor Natuurbeheer (N-subsidie) gaat het om een bedrag van 2,3 miljoen euro. Voor Agrarisch Beheer (A-subsidie) is een bedrag van 4,5 miljoen euro uitgegeven aan beheersubsidie en 0,9 miljoen euro aan de organisatiekosten voor Agrarisch Beheer (gebiedscoördinatoren). Daarnaast is er een bedrag van 0,2 miljoen euro uitgegeven aan kosten voor monitoring, certificering et cetera.

2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

De Randstedelijke Rekenkamer heeft voor dit onderzoek de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doel- en vraagstelling.

³ Natuurbeheer (2013), www.natuurbeheer.nu

⁴ Provincie Noord-Holland (2012), Natuurbeheerplan 2013, p. 6

⁵ Cijfers in deze passage zijn gebaseerd op een opgave van de provincie, en zijn onder meer afkomstig van de Natuurmeting op Kaart

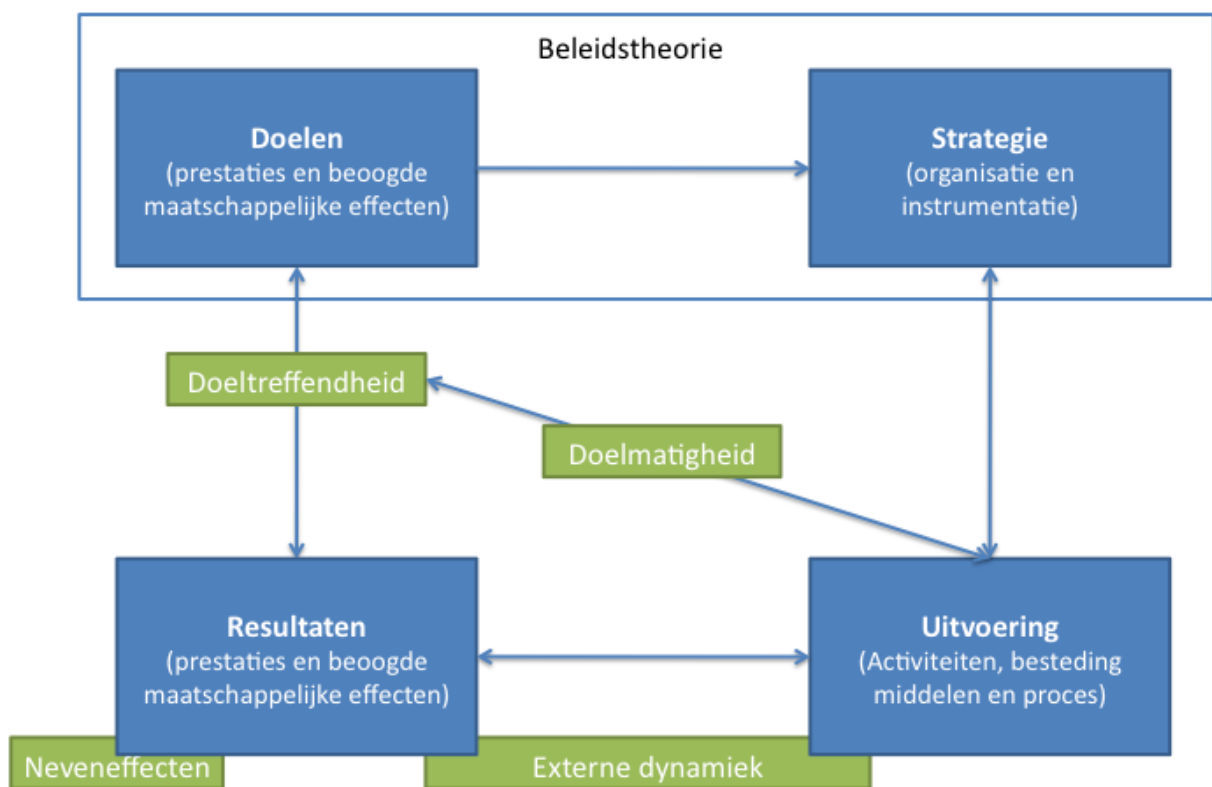
De doelstelling voor het onderzoek is drieledig:

- 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 gevolgde strategie.
- het formuleren van (algemene) aanbevelingen voor het provinciale natuurbeheerbeleid.

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

Om te komen tot een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de natuurbeheersubsidies maken we gebruik van een analysekader, dat is gebaseerd op de beleidscyclus.⁶

Figuur 1. Analyse kader



Het analysekader omvat de twee kanten van ex post evalueren: het meten van bereikte resultaten (resultaten versus doelen) en het verklaren van waarom de resultaten zijn zoals ze zijn (strategie en uitvoering). Daarmee heeft de evaluatie een verantwoordingsfunctie (meten) én een lerende functie (verklaren).

Het startpunt van het onderzoek is de beschrijving van datgene wat met het beleid werd beoogd (doelen) en hoe het beleid vorm heeft gekregen in organisatie en instrumentatie (strategie). Doelen en strategie – tezamen de

⁶ Dit analysekader is gebaseerd op het door D. Hanemaayer ontwikkelde analysekader dat past binnen de benaderingen van het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer, zie www.beleidsevaluatie.info

beleidstheorie – vormen het decor tegen de achtergrond waarvan de uitvoering wordt beschreven en geanalyseerd en de resultaten worden gemeten. Een goede, gedetailleerde beleidstheorie is mede van belang om conclusies te kunnen trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Hieronder lichten wij dit nader toe.

In de evaluatie wordt gemeten in welke mate activiteiten, prestaties en doelen zijn gerealiseerd (uitvoering en resultaten) en wordt beoordeeld in welke mate de strategie doeltreffend en doelmatig is.

Het onderzoek naar de uitvoering omvat twee onderdelen. Er wordt nagegaan of de beoogde strategie daadwerkelijk is uitgevoerd, en zo nee waarom niet. En nagegaan wordt hoe de organisatie van de uitvoering heeft gefunctioneerd. Het onderzoek naar de uitvoering vindt plaats op basis van feitelijke gegevens en op basis van ervaringen en meningen van betrokkenen en belanghebbenden. Dit laatste is mede van belang om inzicht te krijgen in verbetermogelijkheden voor het beleid en de uitvoering.

Resultaten worden gemeten, zo mogelijk, in de dimensies waarin de doelen zijn geformuleerd. Er wordt gemeten met kwantitatieve én kwalitatieve informatie. De kwalitatieve gegevens omvatten vooral ervaringen, opvattingen en percepties van belanghebbenden; mede met het oog op toekomstig beleid is inzicht gewenst in de waardering van belanghebbenden over wat wel of niet bereikt is. In de meting van de resultaten wordt ook gezocht naar neveneffecten.

Doeltreffendheid is de bepaling van de verhouding tussen doelen en doelbereik: de mate waarin de resultaten kunnen worden toegeschreven aan het gevoerde beleid. De causaliteit wordt benaderd op basis van de deelveronderstellingen in de beleidstheorie en op basis van inzichten van betrokkenen. In het onderzoek gaan we na in hoeverre het aannemelijk is dat het doelbereik het resultaat is van de subsidieregelingen voor natuurbeheer.

Doelmatigheid is de bepaling van de efficiëntie van het uitgevoerde beleid. Dus de verhouding tussen de bestede middelen en het bereikte resultaat. In de praktijk van de toegepaste beleidsevaluatie heeft dit meestal betrekking op tenminste twee aspecten: enerzijds de souplesse van de procesgang, anderzijds de bepaling van causaliteit en de verhouding tussen kosten en baten.

Ieder beleidsproces speelt zich af in een dynamische omgeving. Inzicht in de omgevingsdynamiek is van belang om resultaten te kunnen plaatsen en om de uitvoering te kunnen begrijpen. Met een analyse van de omgevingsdynamiek is het beter mogelijk om zicht te krijgen op het relatieve belang van het beleid te midden van andere maatschappelijke dynamieken.

Deelvragen

Om de vraagstelling van het onderzoek te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

Doeltreffendheid	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	4. In hoeverre staan de kosten van natuurbeheer in verhouding tot de prestaties en maatschappelijke effecten?

Op basis van het gepresenteerde analysekader zijn hieronder de deelvragen voor het onderzoek verder uitgewerkt en geconcretiseerd. Bij deze uitwerking is gebruik gemaakt van eerdere onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies.

Doeltreffendheid

Ad 1. In hoeverre zijn de beoogde doelen bereikt?

Deze vraag naar het doelbereik vergt inzicht in de volgende aspecten:

- de doelen van het natuurbeheer in de periode 2007 t/m 2012 in termen van beoogde prestaties en maatschappelijke effecten.
- de gerealiseerde prestaties en de opgetreden maatschappelijke effecten in de periode 2007 t/m 2012.

Daarnaast is het zinvol inzicht te verkrijgen in de opgetreden - positieve en negatieve - neveneffecten van het beleid.

Ad 2. Wat zijn de verklaringen voor het bereikte succes dan wel het uitblijven daarvan?

De verklaringen voor het bereikte succes danwel het uitblijven daarvan, kunnen gevonden worden in de onderdelen strategie, uitvoering en de externe ontwikkelingen. Onderzocht wordt hoe betrokkenen en belanghebbenden de strategie en uitvoering van de subsidieregeling beoordelen en welke omgevingsdynamiek van invloed is geweest op de behaalde resultaat.

Hierbij zal in ieder geval ingegaan worden op de volgende aspecten.

Strategie:

- de keuze voor de subsidieregeling(en) als instrument om de doelstellingen te behalen
- de opbouw en inrichting van de subsidieregeling(en)
- de middelen (financiën, fte) die beschikbaar zijn gesteld

Uitvoering:

- de organisatie van uitvoering
- het verloop van de uitvoering bij de provincie en andere partijen
- de sturing van de provincie op het subsidieproces

Externe ontwikkelingen:

- de invloed van externe ontwikkelingen en factoren op het behaalde resultaat

Ad 3. In hoeverre is het aannemelijk dat het doelbereik het resultaat is van de subsidieregelingen voor natuurbeheer?

Bij het vaststellen van de strategie is gekozen voor een subsidie-instrument en zijn middelen ter beschikking gesteld. Het idee hierachter is dat met de gekozen strategie de beoogde doelstellingen behaald worden. Om na te gaan in hoeverre het doelbereik ook daadwerkelijk het resultaat is van de subsidieregeling zullen deelaspecten van de strategie getoetst worden. Wij stellen ons op voorhand voor dat hierbij ingegaan wordt op de volgende aspecten:

- Met de subsidies voor natuurbeheer zijn activiteiten bekostigd die hebben geleid tot het behaalde resultaat;
- Er is door partijen gebruik gemaakt van de subsidieregeling;
- Zonder de subsidieregeling zouden de beheermaatregelen niet uitgevoerd zijn;
- De financiële omvang van de subsidie is voldoende groot om aan te nemen dat daarmee het behaalde resultaat behaald is;
- Er worden voldoende hectare beheerd om de beoogde maatschappelijke effecten te kunnen bereiken.

Daarnaast is het van belang zicht te hebben op andere ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan het bereiken van het resultaat.

Doelmatigheid

Ad 4. In hoeverre staan de kosten in verhouding tot de prestaties en maatschappelijke effecten?

Om de doelmatigheidsvraag te kunnen beantwoorden is voor de periode 2007 t/m 2012 onder meer inzicht nodig in de:

- door de provincie verstrekte subsidies voor (agrarisch) natuurbeheer, zo mogelijk uitgesplitst naar kostensoorten (beheersubsidie, toeslagen, overhead, overige uitgaven).
- uitvoeringskosten van de subsidieregeling door provincie, Dienst Regelingen en de kosten voor controle/toezicht;
- de administratieve lasten voor de aanvragende partijen.

Naast het in beeld brengen van de kosten zal betrokkenen en belanghebbenden gevraagd worden naar hun beoordeling van de kosten-baten verhouding. Bijvoorbeeld door hen voor te leggen in hoeverre met dezelfde middelen meer resultaat bereikt had kunnen worden, dan wel, in hoeverre dezelfde resultaten met minder middelen bereikt hadden kunnen worden.

Tevens zal in het onderzoek worden ingegaan op de mogelijkheid om de kosten te verlagen dan wel de baten te verhogen door aanpassingen in:

- de strategie (instrumenten en middelen);
- de uitvoering van de subsidieregeling;
- de uitvoering van beheeractiviteiten.

3. 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;
- 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.

4. Gevalstudies

Ter verdieping van het onderzoek zijn twee gebieden binnen de provincie geselecteerd waarin meer in detail onderzocht wordt hoe de subsidieregeling in de praktijk wordt uitgevoerd. Deze selectie is gedaan onder het voorbehoud dat PS kan instemmen met deze keuze. De Rekenkamer houdt de mogelijkheid open dat PS suggesties doet - met inachtneming van de gehanteerde criteria - voor andere gebieden als gevalstudie.

Bij de selectie zijn de volgende criteria toegepast:

- Het gebied bevat één of meerdere in Noord-Holland veel voorkomende natuurbeheertypen;
- Er wordt sinds 2007 subsidie voor natuurbeheer verleend aan de natuurbeheerders;
- In het gebied zijn (zo mogelijk) de drie soorten natuurbeheerders aanwezig: terreinbeherende organisatie(s), particuliere natuurbeheerders en agrarische natuurbeheerders;
- Regionale spreiding over de provincie.

Er is gekozen voor het uitvoeren van gevalstudies in de gebieden IJperveld en Gooi- en Vechtstreek. Binnen deze gebieden wordt een nadere afbakening aangebracht, waardoor een gebied ontstaat met circa tien beheerders. Op basis van gegevens en gesprekken, wordt in kaart gebracht wat er aan subsidie is besteed, tot welke prestaties dit heeft geleid en hoe het subsidieproces is verlopen.

Gebied 1: IJperveld

Aangezien de provincie Noord-Holland een belangrijk gebied is voor weidevogels, wordt het veenweidegebied rond IJperveld nader onderzocht. Het IJperveld is een natuurgebied dat eigendom is van de stichting Landschap Noord-Holland. Het behoort tot de gemeente Landsmeer en strekt zich uit tot Den IJp, IJpendam en Watergang. Het is een veenweidegebied, opgebouwd uit enkele meters dik drassig veen, waarop voornamelijk gras, riet en veenmos groeit en her en der moerasbos. De gearceerde delen op het linkerkaartbeeld geven de agrarische beheertypen in het gebied weer volgens het Natuurbeheerplan. Het rechterkaartbeeld geeft de soort beheerder aan. De oranje percelen worden beheerd door Landschap Noord-Holland, de donkergroene percelen door Staatsbosbeheer en de bruine percelen door particulieren.

Figuur 2. Uitsnede Natuurbeheerplan (links) en overzicht beheerders (rechts) IJperveld

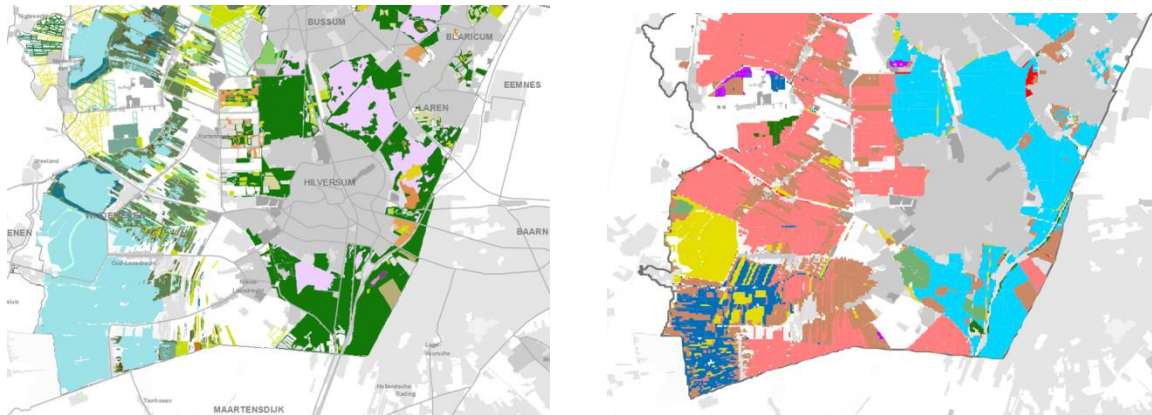


Gebied 2: Gooi- en Vechtstreek

De Gooi- en Vechtstreek omvat veel polders en plassen waaronder ook de Loosdrechtse Plassen, wat Natura 2000 gebied is en aangewezen als speciale beschermingszone voor vogels (Vogelrichtlijngebied) en voor planten en overige dieren (Habitatrichtlijngebied). Op het linkerkaartbeeld staan de natuurbeheertypen volgens het

Natuurbeheerplan, op het rechterkaartbeeld de beheerders. Het Stichting Goois natuureservaat is een grote beheerder in dit gebied (blauw), maar ook natuurmonumenten (roze) en particulieren (bruin) komen hierin voor.

Figuur 3. Uitsnede Natuurbeheerplan (links) en overzicht beheerders (rechts) Gooi- en Vechtstreek



5. Werkwijze

De beantwoording van de onderzoeksvragen geschiedt op provinciaal niveau. Daarnaast zal in een tweetal gebieden meer in detail ingegaan worden op de uitvoeringspraktijk en de behaalde resultaten. Dit ter illustratie en verdieping van het onderzoek.

De mate waarin de onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden is voor een groot deel afhankelijk van beschikbare kwantitatieve informatie over onder meer de bestedingen, gerealiseerde prestaties en maatschappelijke effecten. De feitelijke informatie wordt aangevuld, geduid en beoordeeld door de ervaringen en meningen van betrokkenen en belanghebbenden.

Om te komen tot beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van verschillende bronnen.

- De provinciale organisatie. Van de provincie Noord-Holland verwachten wij informatie te verkrijgen over de doelstellingen, de strategie, de uitvoering (organisatorisch en financieel) en de bereikte resultaten. Een deel van de informatie zal digitaal of op papier worden aangeleverd (zoals overzichten van de subsidiebedragen over de jaren en per natuurdoeltype) en een deel door middel van gesprekken met de ambtelijke organisatie. Een deel van de benodigde informatie zal afkomstig zijn van de Dienst Regelingen, de organisatie die belast is met de uitvoering van de subsidieregelingen.
- Betrokken en belanghebbende partijen. Om zicht te krijgen op de praktijk, de maatschappelijke effecten en het verloop van processen zullen, in het algemeen en ten aanzien van de twee geselecteerde gebieden, gesprekken gevoerd worden met de betrokken natuurbeherende partijen, hun koepels en andere betrokkenen en belanghebbenden zoals bijvoorbeeld de Vogelbescherming, Stichting Natuur en Milieu, LTO, de Dienst Regelingen et cetera.
- Openbare (kwantitatieve) gegevens. Voor informatie over de staat van de natuur en de veranderingen daarin gaan wij te rade bij organisaties als het Planbureau voor de Leefomgeving, het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie, CBS en Kennisinstituten.

6. Concept beoordelingskader

In Tabel 1 is per onderzoeksvraag aangegeven op basis van welk criterium tot oordeelsvorming ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid gekomen zal worden. Daarnaast letten wij als Randstedelijke Rekenkamer ook specifiek op de provinciale rol binnen het proces. Dit betekent dat wij ook criteria ten aanzien van de provinciale rol in het beoordelingskader hebben opgenomen.

Dit beoordelingskader zien wij als een richtsnoer en kan gaande het onderzoek verder aangevuld worden.

Tabel 1. Concept beoordelingskader

	Onderzoeksvraag	Beoordelingscriterium
Doeltreffendheid	1. In hoeverre zijn de beoogde doelen bereikt?	<p>Beoogde prestaties en maatschappelijke effecten:</p> <p>1.1 De provincie heeft een analyse uitgevoerd van nut en/of noodzaak en beschikt over een beleidstheorie.</p> <p>1.2 De provincie heeft in het beleidskader de beoogde doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.</p> <p>1.3 De provincie heeft in de subsidieregeling specifiek omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend.</p> <p>1.4 De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen een samenhangend geheel.</p> <p>Gerealiseerde prestaties, maatschappelijke effecten en neveneffecten:</p> <p>1.5 De beoogde prestaties zijn gerealiseerd.</p> <p>1.6 De beoogde maatschappelijke effecten worden c.q. zijn bereikt.</p> <p>1.7 De provincie heeft inzicht in de mate van doelbereik</p>
	2. Wat zijn de verklaringen voor het bereikte succes dan wel het uitblijven daarvan?	<p>Verklaringen:</p> <p>2.1 De verklaringen voor het bereiken dan wel uitblijven van succes zijn plausibel.</p> <p>Sturing:</p> <p>2.2 De provincie heeft inzicht in de succes- en faalfactoren van het beleid en gebruikt dit inzicht om bij te sturen.</p>
	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>
Doelmatigheid	4. In hoeverre staan de kosten in verhouding tot de 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>

7. Organisatie, rapportage, planning & procedure

Organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door:

- Loes van den Broek MSc. (onderzoeker)
- Maarten Franken MSc. (onderzoeker)
- drs. Margot Gerritsen (projectleider)
- dr. Gerth Molenaar (verantwoordelijk directielid).

Rapportage, planning & procedure

De Rekenkamer stelt een rapport op waarin de bevindingen staan uitgeschreven. Deze Nota van bevindingen zal bij de provincie worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na ontvangst van de feitelijke reactie wordt de Bestuurlijke nota opgesteld. Deze nota bevat de conclusies en aanbevelingen. De Bestuurlijk nota zal worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. Voorafgaand aan het bestuurlijk wederhoor kan over de resultaten van het onderzoek een gesprek plaatsvinden met de verantwoordelijk gedeputeerde. De Bestuurlijke nota, de reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer vormen samen het eindrapport. Dit rapport zal eind van het jaar worden gepubliceerd en vanaf januari 2014 behandeld kunnen worden door PS.

In Tabel 2 is een planning op hoofdlijnen opgenomen voor het opstellen van het rapport. In overleg met de contactpersonen van de provincie zal de uitvoering van het onderzoek nader worden afgestemd. Beide lijnen van het onderzoek worden in de praktijk tegelijkertijd uitgevoerd. Dit onderzoek wordt eerst voor de provincie Noord-Holland uitgevoerd, zo spoedig mogelijk gevolgd door de provincie Zuid-Holland, en vervolgens ook de provincies Utrecht en Flevoland.

Tabel 2. Planning onderzoek Noord-Holland

Fase	Planning	Product
Uitvoering onderzoek	Juni – september 2013	Concept Nota van bevindingen
Wederhoor, feitelijk	Oktober – November 2013	Nota van bevindingen
Wederhoor, bestuurlijk	November – December 2013	Bestuurlijke nota
Publicatie	December 2013 / Januari 2014	Eindrapport + persbericht
Behandeling	Vanaf januari 2014	Presentatie + behandeling

Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Indien dit naar het oordeel van de Randstedelijke Rekenkamer tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, wordt dit schriftelijk kenbaar gemaakt.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat wij inzage hebben in alle relevante stukken waarover de provincie beschikt.

Bijlage 1. Toelichting op decentralisatie(s) in het natuurbeleid

In deze bijlage is een korte weergave gegeven van decentralisaties in het verleden en de toekomst ten aanzien van het natuurbeheer.

De periode voor 2007: Ecologische Hoofdstructuur en Programma Beheer

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) - een samenhangend netwerk van natuurgebieden – is in 1990 door het Rijk geïntroduceerd. Tot 1993 hadden de provincies nauwelijks een rol in de EHS, maar met het verankeren van de EHS in het ruimtelijkeordeningskader en de ondertekening van het Decentralisatie Impuls-Akkoord kwam hier verandering in. Het beleid, middelen, instrumenten en diensten bleven echter geconcentreerd bij Rijk.⁷

Naast de vorming van het netwerk van natuurgebieden is beheer een belangrijk speerpunt van het natuurbeleid in Nederland. Sinds 2000 zijn de subsidieregelingen hiervoor gewijzigd en is het Programma Beheer van start gegaan. Programma Beheer omvat een samenhangend pakket van maatregelen en subsidies voor het beheer van bossen, natuur en landschap in Nederland. Het Rijk heeft de provincies gevraagd om in het kader van het Programma Beheer gebiedsplannen op te stellen. Deze gebiedsplannen, die bestaan uit een natuur-, landschaps- dan wel beheersgebiedsplan, geven de subsidiemogelijkheden van Programma Beheer weer.⁸

Belangrijke internationale verplichtingen komen voort uit onder andere de Vogelrichtlijn (1979), de Habitatrichtlijn (1992) en het Verdrag inzake de Biologische Diversiteit (1992). De Vogel- en Habitatrichtlijnen verplichten onder andere tot het instellen van het Natura 2000-netwerk van beschermde gebieden.

De periode 2007 tot en met 2011: Wet Investeringsbudget Landelijk Gebied (WILG) en SNL

Op 1 januari 2007 is de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) in werking getreden. Hiermee kregen de provincies de regie in het landelijk gebied. De provincies gingen ervoor zorgen dat de rijksdoelen uit het Tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013 (MJP2) werden geïntegreerd met de inspanningen in de regio's. Hiervoor is door het Rijk één budget beschikbaar gesteld: het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). In het ILG zijn budgetten opgenomen voor realisatie van doelen voor natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, cultuurhistorie, sociaaleconomische vitaliteit en reconstructie van de zandgebieden. Met het ILG hebben provincies meer ruimte gekregen om eigen keuzes te maken en hun verantwoordelijkheid te nemen voor uitvoering van natuurbeleid in het landelijk gebied.⁹

Als onderdeel van het ILG is ook het Programma Beheer naar de provincies gedecentraliseerd. Daarmee zijn ook de Subsidieregeling Natuurbeheer 2000 (SN) en de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN) van Rijk naar de provincies overgaan. De subsidieregelingen zijn opgevolgd door: de Provinciale Subsidieregeling Natuurbeheer 2000 (PSN) en de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer 2000 (PSAN). Tevens is afgesproken dat de provincies een nieuw, vereenvoudigd stelsel voor natuurbeheer in zullen voeren.¹⁰

In 2010 is het subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) ingevoerd voor wat betreft het onderdeel Agrarisch Natuurbeheer. Gevolgd in 2011 door de volledige invoering van het stelsel. Ten aanzien van beheer bevat het SNL de Uitvoeringsregelingen Natuur- en Landschapsbeheer (SVNL), met daaraan gekoppeld de beheertypenkaart. Het Programma Beheer is daarmee de afgelopen jaren omgevormd naar het huidige stelsel

⁷ Planbureau voor de leefomgeving (2011), Herijkte EHS

⁸ Milieu- en Natuurplanbureau (2007), Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer

⁹ Planbureau voor de leefomgeving (2011), Herijkte EHS & Dienst Regelingen (2007), Aanvraagperiode 2007 Provinciale subsidieregeling natuurbeheer

¹⁰ IPO (2011), Basisboek Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer

met als doel om ruimte te bieden voor gebiedsgericht werken en regionaal maatwerk. Het betreft een stelselwijziging en geen beleidswijziging.¹¹ Bij alle overgangen is de regel toegepast dat voor alle gebieden, waarvoor de beheerders subsidie ontvingen voor natuurbeheer, dit recht bleef gelden.

De periode 2011 en verder: Natuurakkoord

Vanaf eind september 2011 tot en met begin 2012 hebben de provincies met het Rijk onderhandeld over het Natuurakkoord en gewerkt aan de vertaling daarvan in uitvoeringsafspraken¹². De onderhandelingen betroffen de forse bezuinigingen (door het Rijk) en de decentralisatie van taken op het gebied van natuur, recreatie en landschap. De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is verkleind (herijkt) en er is meer tijd om de EHS af te ronden.¹³ De provincie Noord-Holland heeft overigens aangegeven dat zij ondanks de bezuinigingen de in 2010 herijkte EHS wil realiseren.¹⁴ In het Natuurakkoord zijn ook afspraken gemaakt over het afronden van het ILG.¹⁵

Als gevolg van de decentralisatie zijn de provincies verantwoordelijk geworden voor de inrichting van het landelijk gebied en het regionale natuurbeleid. Vanaf 2014 zijn de provincies financieel verantwoordelijk voor het beheer van de EHS. Het Rijk en de provincies hebben afgesproken dat het Rijk voor het beheer € 105 mln. zal toevoegen aan het Provinciefonds en dat de provincies zich verplichten tot een eigen bijdrage in het beheer. Het Rijk blijft echter verantwoordelijk voor het voldoen aan de internationale verplichtingen. Uitsluitend in het geval van nalatigheid van provincies kan het Rijk de provincie hierop aanspreken.¹⁶

In aanvulling op de huidige wettelijke taken zijn/worden de volgende taken naar de provincie gedecentraliseerd:

- Vaststellen beheerplannen Staatsbosbeheer;
- Natura2000 instandhoudingsmaatregelen;
- Beoordeling toelaatbaarheid activiteiten die schadelijk zijn voor de instandhouding van dier- of plantsoorten;
- Jachtregime;
- Zorg om invasieve exotensoorten;
- Ontheffingen uitzetting dieren;
- Schadetegemoetkomingen (Faunafonds);
- Boswet.

Concreet houdt dit in dat de provincie verantwoordelijk is voor het realiseren en beheren van de EHS. De Natura2000-gebieden maken hier deel van uit. Per 1 januari 2013 is ook het Faunafonds (uitkeringen voor wildschade) gedecentraliseerd naar de provincies. Het Rijk is verantwoordelijk voor het nakomen van de Europese biodiversiteitsverplichtingen buiten de EHS.

De monitoring van de kwaliteit (resultaten) van het natuurbeheer is de verantwoordelijkheid van de provincies. De monitoringssystematiek gaat niet verder dan de Europese rapportageverplichting.¹⁷

¹¹ IPO (2011), Basisboek Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer, p. 8

¹² Uitvoeringsafspraken bij onderhandelingsakkoord decentralisatienatuur van 20 september 2011 en aanvullende afspraken van 7 december 2011 – 8 februari 2012.

¹³ Rijk en IPO (2011), Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur; Rijk en IPO (2012), Uitvoeringsafspraken bij onderhandelingsakkoord decentralisatienatuur van 20 september 2011 en aanvullende afspraken van 7 december 2011

¹⁴ Provincie Noord-Holland (2013), Agenda Groen – Licht op Groen, p. 5 & Provincie Noord-Holland (2013) www.noord-holland.nl

¹⁵ Rijk en provincie Noord-Holland (2012), Afrondingsovereenkomst ILG Rijk en provincie Noord-Holland

¹⁶ Rijk en IPO (2011), Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur; Rijk en IPO (2012), Uitvoeringsafspraken bij onderhandelingsakkoord decentralisatienatuur van 20 september 2011 en aanvullende afspraken van 7 december 2011 & IPO (2011), Toelichting op onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur.

¹⁷ Rijk en IPO (2011), Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur – 20 september 2011

Colofon

RANDSTEDELIJKE REKENKAMER

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585	TELEFOON
020 – 58 18 586	FAX
info@randstedelijke-rekenkamer.nl	EMAIL
www.randstedelijke-rekenkamer.nl	INTERNET

Amsterdam
Mei 2013