



Evaluatie Agrarisch natuur- en landschapsbeheer Noord-Brabant 2000 - 2012

Eindrapportage

Bureau ZET/Sovon, 9 mei 2014

Bureau ZET-rapport 2014/4038
Sovon-rapport 2014/30

Colofon

Titel:	Evaluatie Agrarisch natuur- en landschapsbeheer Noord-Brabant 2000 - 2012
Opdrachtgever:	Provincie Noord-Brabant
Kenmerk/Projectnummer:	4038
Datum:	9 mei 2014, eindrapportage
Projectomschrijving:	In opdracht van de provincie is een evaluatie uitgevoerd van vier Brabantse subsidieregelingen voor agrarische natuur en landschap. Er wordt een beeld gegeven van de bereikte resultaten in de periode van 2000 tot 2012. Op basis van de terugblik en op basis van een verkenning van huidige ontwikkelingen worden aanbevelingen gedaan ter verhoging van de effectiviteit.
Opdrachtgever:	Provincie Noord-Brabant
Contactpersoon:	Wiel Poelmans (Provincie Noord-Brabant)
Opdrachtnemers:	Bureau ZET & Sovon
Adviseurs:	Henk ten Holt, Susan Martens (Bureau ZET) Henk Sierdsema, Julia Stahl, André van Kleunen, Vincent de Boer (Sovon)
Foto's:	Coördinatiepunt Landschapsbeheer

Referaat

Holt, H. ten, H. Sierdsema, S. Martens, J. Stahl, A. van Kleunen & V. de Boer, 2014. Evaluatie Agrarisch natuur- en landschapsbeheer Noord-Brabant 2000 - 2012. Bureau ZET-rapport 2014/4038. Sovon-rapport 2014/30. Bureau ZET/Sovon Vogelonderzoek Nederland, Nijmegen.

bureau
ZET

Postbus 31264
6503 CG Nijmegen

info@bureauzet.nl
www.bureauzet.nl

KvK: 52828964
BTW: NL8506.17.273.B.01
IBAN: NL11 TRIO 0198 5463 27



Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	11
2 Doelstelling en aanpak	13
2.1 Doelstellingen van de evaluatie	13
2.2 De geografische scope van het onderzoek	13
2.3 Onderzochte periode	13
2.4 Het onderzochte subsidie-instrumentarium	14
2.5 Onderzoeksaanpak	15
2.5.1 Beleidscyclus als conceptueel kader	15
2.5.2 Onderzoeksvragen, evaluatiekader en onderzoeksaanpak	15
3 De beleidscontext	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Trends, opgaven en beleidsrespons in het natuur- en landschapsbeleid	17
3.3 Het agrarisch natuur- en landschapsbeleid in Noord-Brabant in 2000 - 2012	19
3.3.1 Natuur- en landschapsoffensief Brabant (NLOB) 2002 – 2012	19
3.3.2 Bescherming van ecologische waarden in het ruimtelijk beleid tussen 2000 en 2011	21
3.3.3 Brabant Uitnodigend Groen (2012-2022)	21
3.3.4 Bescherming van ecologische waarden via het ruimtelijk beleid vanaf 2011	22
3.4 De organisatie van het agrarisch natuurbeleid en verschuivingen in de rol en taakverdeling van Rijk en provincies	23
4 Introductie van de subsidieregelingen	27
4.1 Beknopt overzicht verschillende regelingskenmerken	27
5 Monitoring en evalueerbaarheid agrarisch natuur- en landschapsbeheer Noord-Brabant	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Beschrijving van de overall monitoring van agrarische natuur en landschap	31
5.2.1 Provinciale monitoring van de natuurkwaliteit buiten de EHS	33
5.2.2 Soortgroepspecifieke monitoring door PGO's	33
5.2.3 Monitoring door andere organisaties	35
5.2.4 Landschapsmonitoring	35
5.2.5 Conclusies	35
5.3 Landelijke monitoring van de effecten van regelingen voor agrarische natuur en landschap	36
5.4 Monitoring van de effecten van Brabantse subsidieregelingen voor agrarische natuur en landschap	36
5.4.1 Integrale effectgerichte monitoring Brabantse subsidieregelingen	36
5.4.2 Effectgerichte monitoring van onderdelen van Brabantse subsidieregelingen	38
5.4.3 Onderzoeksmoitoring	39
5.4.4 Conclusies	40
5.5 Waardering	40

5.6	Conclusies monitoring	41
5.7	Evalueerbaarheid en gehanteerde onderzoeksmethoden	42
5.8	Aanbevelingen	42
5.9	Leeswijzer hoofdstukken 6 t/m 9	44
6	Beleidsregel Soortenbeleid (Biodiversiteit en Leefgebieden)	45
6.1	Naamgeving	45
6.2	Aanleiding, oorspronkelijke doel en periode tot 2000	45
6.3	Doelstellingen	45
6.4	Uitwerking beleid en sturing op de regeling	46
6.5	Opzet van de regeling	47
6.6	Uitvoering van de regeling	49
6.7	Monitoring prestaties en effecten	51
6.8	Geleverde prestaties	51
6.9	Bereikte resultaten/effecten	53
6.10	Waardering van de regeling	55
6.11	Conclusies	56
6.12	Aanbevelingen	58
7	Landelijke subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN & SNL-A)	59
7.1	Naamgeving	59
7.2	Periode tot 2000	59
7.3	Doelstellingen	59
7.4	Uitwerking beleid en sturing op de regeling	60
7.4.1	Fase 1 Programma Beheer (2000 – 2009): SAN en pSAN	60
7.4.2	Fase 2 Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer: SNL-A (2010 – 2012)	63
7.5	Opzet van de regeling (incl. belangrijke wijzigingen in de periode 2000-2012)	65
7.6	Uitvoering van de regeling	68
7.7	Monitoring prestaties en effecten	71
7.7.1	Prestatiemonitoring	71
7.7.2	Effectmonitoring	72
7.8	Geleverde prestaties	72
7.9	Bereikte resultaten/effecten	77
7.10	Waardering van de regeling	84
7.11	Conclusies	86
7.12	Aanbevelingen	88
8	Provinciale subsidieregeling natuur en landschap ('beleidsregel')	93
8.1	Naamgeving	93
8.2	Doelstelling	93
8.3	Uitwerking beleid en sturing op de regeling	94
8.4	Opzet van de regeling voor kleine landschapselementen (incl. belangrijke wijzigingen)	95
8.5	Uitvoering van de regeling	97
8.6	Monitoring prestaties en effecten	98
8.7	Geleverde prestaties	99
8.8	Bereikte resultaten/effecten	101

8.9	Waardering van de regeling	102
8.10	Conclusies	104
8.11	Aanbevelingen	105
9	Groen Blauw Stimuleringskader (Stika)	109
9.1	Naamgeving	109
9.2	Aanleiding	109
9.3	Doelstelling	110
9.4	Uitwerking beleid en sturing op de regeling	111
9.5	Opzet van de regeling	111
9.6	Uitvoering van de regeling	114
9.7	Monitoring prestaties en effecten	116
9.8	Geleverde prestaties	116
9.9	Bereikte resultaten/effecten	120
9.10	Waardering	121
9.11	Conclusies	123
9.12	Aanbevelingen	125
10	GLB, stelselherziening ANLb en evaluatie zoekgebieden	127
10.1	Inleiding	127
10.2	GLB 2014-2020 en kansen van pijler 1	127
10.3	De landelijke stelselherziening voor agrarisch natuurbeheer	131
10.4	Evaluatie van de zoekgebieden en de ligging van beheercontracten	136
11	Samenvattend beeld en hoofdconclusies	143
11.1	Inzet, prestaties en effectiviteit	143
11.1.1	Inzet	143
11.1.2	Prestaties	143
11.1.3	Effectiviteit	143
11.2	Sturing van de regelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer	146
11.2.1	Samenhangende aansturing van de regelingen vanuit de beleidsdoelen	146
11.2.2	Sturing op een samenhangend bouwwerk van subsidiemogelijkheden	147
11.2.3	Samenhang in de uitvoering van de regelingen	148
11.2.4	Hoofdconclusies	149
12	Blik op de toekomst en hoofdaanbevelingen	151
12.1	Provinciale rol	151
12.2	Beleid en sturing	151
12.3	Instrumentarium	152
12.4	Concretisering en herijking van de doelen	153
12.5	Geïntegreerd ruimtelijk sturingsconcept	154
12.6	Samenhangende visie en integrale sturing op de inzet van subsidies	155
12.7	Hoofdaanbevelingen	155
	Bijlage 1 Evaluatiekader Evaluatie agrarisch natuur- en landschaps-beheer Brabant	157

Bijlage 2 Documentatielijst	159
Bijlage 3 Begeleidingsgroep, geïnterviewden en workshopdeelnemers	167
Bijlage 4 Weidevogels en weidevogelbeheer	169
Bijlage 5 De relatie tussen akkerranden en broedvogels	177
Bijlage 6 Wat vinden de stakeholders?	179
Bijlage 7 Afkortingenlijst	183

Samenvatting

De provincie Noord-Brabant zet zich al dertig jaar in voor het behoud van de diversiteit aan landschappen en natuurwaarden van het agrarisch gebied buiten de EHS en heeft besloten haar inzet op het agrarisch gebied over de periode 2000-2012 te evalueren. De evaluatie heeft twee hoofddoelstellingen:

1. Een beeld geven van de effectiviteit van het Brabantse agrarisch natuur- en landschapsbeheer.
2. Komen tot aanbevelingen die kunnen worden ingezet bij de nieuwe strategie van de provincie voor het behalen van de biodiversiteits- en landschapskwaliteitsdoelen voor het agrarisch gebied.

De belangrijkste instrumenten waarmee de provincie haar doelen probeert te bereiken zijn subsidieregelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Deze vormen dan ook de kern van de evaluatie. In het Brabantse agrarisch natuur- en landschapsbeheer zijn vier subsidie- of stimuleringsregelingen van belang:

1. De provinciale Subsidieregeling uitvoering soortenbeleid Noord-Brabant.
2. De Subsidieregeling Natuur- en Landschapsbeheer - Agrarisch (SNL-A) en voorloper (provinciale) Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN van 2000 – 2006; pSAN van 2007 - 2009).
3. De Subsidieregeling Natuur en Landschap Noord-Brabant (tot 2011 provinciale Beleidsregel Subsidie Natuur en Landschap).
4. De provinciale Subsidieregeling Groen-Blauw Stimuleringskader (vanaf 2007 tot heden).

In deze evaluatie is de beoordeling van de prestaties en effecten van de afzonderlijke subsidieregelingen en het geheel van het subsidie-instrumentarium zo veel mogelijk gezien in het licht van het provinciale natuur- en landschapsbeleid en de doelen die daarin zijn gesteld. Dit beleid was in de evaluatieperiode achtereenvolgens vastgelegd in het Natuurbeleidsplan Noord-Brabant (1993), de nota Natuur- en Landschapsoffensief Brabant (NLOB, 2002) en de nota Brabant Uitnodigend Groen (BrUG, 2012). Voor het terugblikkende deel van de evaluatie – de beoordeling van de effectiviteit – vormen de strategische doelstellingen uit het NLOB een belangrijk kader. Deze doelen waren:

1. Behoud, herstel en ontwikkeling van biodiversiteit, inclusief diversiteit aan ecosystemen;
2. Een duurzaam gebruik van bodem, water en ruimte;
3. Een mooi en beleefbaar Brabants landschap met een diversiteit aan landschappen om in te wonen, te werken en te recreëren;
4. Het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor het natuur- en landschapsbeleid.

Voordat conclusies over de effectiviteit en aanbevelingen ter verbetering van het totale Brabantse instrumentarium voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer worden gegeven, volgen hieronder eerst de voornaamste bevindingen voor de vier geëvalueerde regelingen afzonderlijk. Daarbij wordt alleen ingegaan op prestaties en effecten; conclusies over sturing op en uitvoering van de regelingen zijn te lezen in het rapport. Belangrijk is vooraf op te merken dat er de afgelopen jaren geen systematische en integrale monitoring heeft plaatsgevonden van de effecten van de vier Brabantse subsidieregelingen. Dit levert beperkingen op bij het evalueren van de regelingen. Het beeld dat dit onderzoek schetst van de effectiviteit is noodzakelijkerwijs gebaseerd op een

combinatie van methoden: naast de (beperkt) beschikbare monitoringinformatie is gebruik gemaakt van projectevaluaties en expert judgement.

Prestaties en effecten per regeling

De provinciale Subsidieregeling uitvoering soortenbeleid Noord-Brabant

Doel: Biodiversiteitbehoud Brabantbreed (uitvoering en kennisontwikkeling voor beheerinnovaties).
Looptijd: 1997 – heden. Voor het agrarisch gebied is de beleidsregel met name ingezet sinds 2010.
Gebieden: Gehele provinciale grondgebied voor zover van belang voor behoud van prioritaire soorten.
Doelgroep: Iedereen die kan bijdragen aan (kennisontwikkeling voor) behoud van prioritaire soorten.
Jaarlijks (bestede) uitvoeringsbudget: Agrarisch gebied: ca. € 300.000 per jaar sinds 2011.
Financiers: Provincie, eigen bijdrage Brabants Landschap en inzet van vrijwilligers.
Subsidiabele kosten: Vrijwel alle kosten. Subsidieverstrekking op projectbasis, gekoppeld aan een uitvoeringsprogramma met operationele doelen.

De belangrijkste prestaties van de regeling zijn de succesvolle projecten die de regeling mogelijk maakt. Noemenswaardig is in dit verband de ontwikkeling van het Brabantse soorten- en leefgebiedenbeleid en de uitwerking daarvan tot het Leefgebiedsplan Agrarisch Landschap als sturingsinstrument voor het bredere agrarisch natuurbeheer. Hiermee is een goed onderbouwde sturing op de inzet van middelen (gericht op de leefgebieden die kansrijk zijn voor het behoud van soorten) mogelijk gemaakt.

Het ecologisch effect van de regeling in de zin van de bijdrage aan het behoud van prioritaire soorten van het Brabantse agrarische gebied is relatief beperkt. Wel zijn er voor een klein aantal soorten, waarvoor de regeling al langere tijd mogelijkheden biedt (weidevogels, kerkuil, steenuil), positieve effecten. Ook draagt de regeling via onderzoeksprojecten (onder meer SoLaBio) sterk bij aan de kennisontwikkeling voor effectief beheer van soorten in het agrarisch gebied (bijv. het akkerrandenbeheer). Daarnaast heeft de regeling zeker positieve effecten op maatschappelijk draagvlak en betrokkenheid bij agrarisch natuurbeheer. Vrijwilligers spelen in veel projecten in het agrarisch gebied een onmisbare rol. De vrijwilligersinzet zorgt voor een grote multiplier van de ingezette financiële middelen.

Monitoring van prestaties en effecten op het niveau van de regeling laat te wensen over, zeker in het licht van het sterk pilotgerichte karakter dat de regeling in de praktijk heeft. Het is onduidelijk in welke mate en wanneer de Brabantbrede biodiversiteitsdoelstelling voor het agrarisch gebied bereikt kan worden met het beperkte beschikbare budget, ook omdat geen overzicht bestaat van de totale opgave. Het strekt dan ook tot aanbeveling de actuele opgave ten aanzien van het 'behoud van agrarische soorten' inzichtelijk te maken. Wat zijn de concrete doelstellingen voor de soorten van het agrarisch gebied en hoe omvangrijk is de opgave (ook in geld)?

Landelijke Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN & SNL-A)

Doel: Het leveren van een bijdrage aan het behoud van agrarische natuur en landschap. De ecologische doelstellingen van de regeling zijn op landelijk niveau niet concreet uitgewerkt. Het landschapsbeheer was gericht op instandhouding van de elementen, er was geen ecologische (neven)doelstelling aan verbonden. Tijdens de evaluatieperiode (vanaf 2002) zijn door de provincie (impliciet) ecologische doelen voor de regeling gehanteerd in de vorm van het vaststellen van beheertypen voor daartoe begrensde delen van het Brabantse agrarische gebied en het openstellen van (combinaties van) beheerpakketten. Idem dito voor landschapsbeheer.

Looptijd: 1975 (voorlopers) – heden.

Gebieden: Gebieden die in het Beheers- en Landschapsgebiedsplan (2002) en daarna de jaarlijkse Natuurbeheerplannen zijn aangewezen.

Doelgroep: Agrariërs.

Jaarlijks (bestede) uitvoeringsbudget: Ca. € 2,3 miljoen in 2007 en ca. € 4,1 miljoen in 2012.

Financiers: Rijk en Europa.

Subsidiabele kosten: Opengestelde beheerpakketten op basis van de landelijke standaardkostentabel (subsidiepercentage 100%)

Het is belangrijk eerst op te merken dat de mogelijkheden voor de provincie om sturing en invulling te geven aan deze Rijksregeling (en om daarmee prestaties en effecten te beïnvloeden) varieerden tijdens de evaluatieperiode. Tot 2002 had de provincie een zeer beperkte rol. Vervolgens kregen provincies de taak om een ‘Beheers- en Landschapsgebiedsplan’ (het huidige Natuurbeheerplan) vast te stellen als toetsingskader voor de subsidieverlening waarin:

- gebieden werden aangewezen waar gesubsidieerd agrarisch natuur- en landschapsbeheer plaats zou kunnen vinden;
- de agrarische beheertypen en beheerpakketten, waarvoor subsidie kon worden aangevraagd, in deze gebieden werden aangegeven.

Daarmee vond een beperkte sturing plaats op de (impliciete) doelen.

Er is in het verleden door de provincie echter niet of nauwelijks gestuurd door beheerpakketten niet open te stellen, mede omdat de provincie met sterk achterblijvende deelname te kampen had. Het aantal hectares waarop in Brabant agrarisch natuurbeheer gecontracteerd werd, bleef in de SAN-periode (2000-2009) ruim achter bij de taakstelling van 9.799 hectare en bedroeg op zijn hoogst circa 40% van de taakstelling (in 2007). Een belangrijke reden hiervoor is dat de vlakdekkende beheerpakketten door de hoge grondprijzen en intensieve landbouw in Brabant volgens de sector niet in de agrarische bedrijfsvoering pasten. Daarnaast bestond bij agrariërs angst voor planologische schaduwwerking.

Onder het ILG 2007-2013 had Brabant de herziene taakstelling (inspanningsverplichting) om 8.000 hectare agrarisch natuurbeheer te realiseren. Ook dit doel is niet gehaald. In 2011 was bijvoorbeeld slechts 56% van de (verlaagde) taakstelling gerealiseerd. Sinds 2010 – de invoering van SNL-A – is er wel sprake van een sprongsgewijze groei in de gecontracteerde hectares. Deze groei komt vooral voor rekening van het (collectief) weidevogelbeheer en ander agrarisch faunabeheer. In 2010 wordt met de overgang naar SNL een belangrijke ‘beleidswijziging’ doorgevoerd. Voor weide- en akkervogelbeheer geldt dat provincies geen individuele beheercontracten met agrariërs meer sluiten, maar contracten met agrarische SNL-collectieven. Het overig agrarisch beheer is ongeveer

gehalveerd sinds 2007. Het landschapsbeheer is al geruime tijd vrij stabiel maar vindt plaats in slechts een fractie van het opengestelde gebied.

Over de prestaties van de regeling valt verder op te merken dat er sprake is van negatieve beeldvorming omtrent de bureaucratische uitvoering en dat respondenten kritisch zijn over het (landelijk) hoge overheadpercentage van circa 29%. De efficiëntie van de uitvoeringsorganisatie moet flink verbeteren. Mede hiervoor is in 2013 landelijk een stelselherziening ingezet waarbij de intentie is om van veel kleine beheercontracten over te gaan naar enkele contracten met een klein aantal collectieven.

Vanwege het ontbreken van gerichte monitoring is het niet mogelijk harde, overall uitspraken te doen over de effectiviteit van de SAN/SNL-A regeling in Brabant. Bezien op macroschaal is het beeld echter dat het SAN/SNL-A beheer niet effectief is geweest voor de provinciale instandhouding van populaties van agrarische soorten (wij merken voor de volledigheid op dat conclusies op macroschaal niet op hoeven te gaan voor alle onderdelen van SAN/SNL-A en op microschaal). Wel zijn enige successen geboekt met randenbeheer en zijn succesvol landschapselementen aangelegd en beheerd. Over het vlakdekkend botanisch beheer is vrijwel niets bekend. Omdat randenbeheer in grote delen van Brabant beter inpasbaar is in de agrarische bedrijfsvoering, verdient het aanbeveling de focus te verleggen van vlakdekkend naar randenbeheer, uitgezonderd graslanden. De combinatie van randenpakketten voor fauna en voor akkerflora is echter niet effectief gebleken en blijkt niet goed mogelijk. Hierin dienen dus per gebied keuzen te worden gemaakt.

Met de invoering van collectief beheer voor weide- en akkervogels (vanaf SNL-A in 2010) is er reden om voorzichtig optimistisch te zijn over de ontwikkeling van populaties weide- en akkervogels. De invoering van collectief beheer voor de andere onderdelen van SNL-A in het nieuwe stelsel (vanaf 2016) geeft eveneens enige hoop dat de effectiviteit in de toekomst verbetert. Duidelijk is dat collectief beheer, zoals mozaïekbeheer voor weidevogels, effectiever is, maar onzeker is nog of het invoeren van collectief beheer ook voldoende is om tot duurzaam behoud van populaties te komen. Beheer is slechts één van de randvoorwaarden voor effectief behoud van soorten. Andere randvoorwaarden (bijv. grondwaterstanden, openheid, verstoring) krijgen (te) weinig aandacht, omdat ze met het instrumentarium voor beheersubsidies nauwelijks aan te pakken zijn.

Subsidieregeling Natuur en Landschap Noord-Brabant ('beleidsregel')

Doel: Vergroten aantal landschapselementen in agrarisch gebied. Beoogde positieve bijeffecten op biodiversiteit en landschapsbeleving (recreatie).

Looptijd: 1987 – heden.

Gebieden: Gehele provinciale grondgebied uitgezonderd de EHS en bebouwde kom. Focus op groenblauwe mantel en aandachtsgebieden.

Doelgroep: Particulieren, gemeenten en waterschappen.

Jaarlijks (bestede) uitvoeringsbudget: Varieert van € 645.000 in 2001 tot nog geen € 75.000 in 2011. Gemiddeld € 300.000. Bedragen zijn exclusief cofinanciering.

Financiers: Provincie (50-80%) en eigen bijdrage deelnemers (20-50%).

Subsidiabele kosten: Herstel, inrichting en aanleg op basis van provinciale normkosten. Geen bijdrage voor grond en beheer.

De evaluatie van de Subsidieregeling Natuur en Landschap Noord-Brabant is beperkt tot het onderdeel Kleine Landschapselementen van de regeling. Sinds 1996 zijn met behulp van de regeling 786 km houtsingel, 236 km geschoren haag, 132 ha hoogstamboomgaard, 571 km bomenrij en 15 km knotbomenrij gerealiseerd. Terugkijkend tot 1987 is vanuit de regeling de aanleg van bijna 1300 poelen gesubsidieerd. Inzoomend op de evaluatieperiode zijn tussen 2000 en 2012 jaarlijks zo'n 200 tot 300 projecten voor herstel, inrichting en aanleg van kleine landschapselementen uitgevoerd. De omvang van projecten varieert sterk.

De hoofddoelstelling van de regeling is hiermee gerealiseerd. Het aantal landschapselementen in het agrarisch gebied is duidelijk vergroot. Echter, ook met de aanleg van één element was deze doelstelling gehaald. Het verdient aanbeveling de doelstelling aan te scherpen en concreter te maken en daarbij ook aandacht te besteden aan de sociale en economische doelstellingen van de regeling. Het feit dat door de jaren heen zo veel landschapselementen met cofinanciering gerealiseerd zijn, betekent dat er bij partijen bereidheid is om te investeren. Van deze bereidheid kan meer dan nu het geval is met gerichte communicatie en projecten gebruik gemaakt worden.

Het is zeer aannemelijk dat de regeling, mede door de lange looptijd en het grote aantal projecten, ook positieve effecten heeft op landschapsbeleving. Waarschijnlijk is hierin nog verdere verbetering mogelijk door meer aan te sluiten bij cultuurhistorie en door meer in te zetten op de beleefbaarheid van landschapselementen. De ecologische effecten van de regeling zijn moeilijker in te schatten. Aannemelijk is dat er positieve effecten zijn, maar over de omvang daarvan zijn nauwelijks uitspraken mogelijk.

Subsidieregeling Groen-Blauw Stimuleringskader (Stika)

Doel: Kwaliteitsverbetering en versterking van de beleefbaarheid van het landschap. Daarnaast integrale doelen: versterken natuurwaarden, waterkwaliteit, recreatie, plattelandseconomie. Gemeenten en waterschappen hebben, als cofinanciers van de regeling, een eigen focus op specifieke doelen.

Looptijd: 2007 – heden.

Gebieden: Agrarische gronden. Niet: bebouwde kom, in bestaande natuurgebieden en de EHS, in recreatieterreinen en in tuinen en erven.

Doelgroep: Eigenaren van agrarische gronden die binnen de gebiedscontracten vallen.

Jaarlijks (bestede) uitvoeringsbudget: Ca. € 3 miljoen per jaar, waarvan 50% gefinancierd door de provincie.

Financiers: Provincie: 50%. Gemeenten en waterschappen: samen overige 50%.

Subsidiabele kosten: Aanleg, beheer, inkomstenderving en waardedaling van de grond op basis van provinciale normkosten voor diverse beheerpakketten (subsidiepercentage 100%).

In de periode 2007 tot eind 2012 zijn binnen de regeling 1.338 aanvragen ingediend. Hiervan betreft 62% een aanvraag voor het onderhoud van bestaande streekeigen landschapselementen. Houtsingel, landschapsboom en knotboom zijn de meest aangevraagde pakketten qua aantal/oppervlakte. De overige 38% van de aanvragen heeft betrekking op de aanleg van nieuwe landschapselementen. Op veel plaatsen in Brabant is het landschapsbeeld hierdoor al duidelijk

veranderd. In dit opzicht kan geconcludeerd worden dat met de Stika-regeling, zeker gezien de korte looptijd, veel bereikt is. Het is echter niet aan te geven of ook voldoende voortgang is geboekt met de groenblauwe dooradering van het agrarisch gebied, omdat hiervoor geen referentie (concrete doelformulering) beschikbaar is. Ook zijn er grote verschillen tussen de Stika-gebieden, zowel in het aantal deelnemers en gerealiseerde maatregelen als in de verhouding aanleg-beheer van landschapselementen. De omvang van het beschikbare budget, de looptijd van de gebiedscontracten en regionale verschillen in de uitvoering spelen hierin een rol.

Het doelbereik ten aanzien van de integrale doelen is minder duidelijk. Er vindt geen effect-monitoring plaats. Er is een redelijk aantal wandelpaden over boerenland gerealiseerd waardoor lokaal positieve effecten op het recreatief medegebruik van het agrarisch landschap aannemelijk zijn. De effecten op ecologie zijn vermoedelijk nog beperkt. Wel mogen positieve effecten verwacht worden van de maatregelen die collectief worden uitgevoerd, zoals de natte ecologische verbindingzones. De effecten op waterkwaliteit zijn naar verwachting eveneens beperkt. Het strekt tot aanbeveling te onderzoeken of binnen de regeling vaker projectmatig met collectieven gewerkt kan worden om zo de effectiviteit van maatregelen te vergroten. In het algemeen lijkt het zinvol meer aandacht te besteden aan het realiseren van de integrale doelen.

De waardering van Stika door gemeenten en waterschappen laat een gemengd beeld zien. Dit heeft onder meer te maken met verwachtingen en communicatie, maar ook met de noodzaak bij gemeenten om zeer kritisch naar hun uitgaven te kijken. Waterschapsbudgetten laten vrijwel overal onderuitputting zien, vooral omdat de bereidheid van grondeigenaren om grond definitief om te zetten naar natuur (vereist voor het realiseren van een natte verbindingzone) klein is. Voor de waterschappen is Stika vooral interessant als proeftuin voor samenwerking in en met de streek. Het verdient in dit verband aanbeveling om waterschappen beter te betrekken bij de regeling en om de mogelijkheden te onderzoeken om de vergroeningsopgave uit het GLB in te zetten voor vergoeding van de waardedaling van de grond bij natte ecologische verbindingen.

Belangrijkste overall conclusies ten aanzien van de effectiviteit

De eigen inzet van de provincie Noord-Brabant voor agrarisch natuur en landschap steekt in veel opzichten gunstig af bij andere provincies. Brabant zet als enige provincie substantieel in op het soorten- en leefgebiedenbeleid in agrarisch gebied, heeft met Stika een unieke landschapsregeling met integrale doelen en investeert al meer dan 25 jaar in de aanleg van kleine landschapselementen. De eigen Brabantse inzet verdient daarom complimenten en waardering.

Kijkend naar de strategische doelstellingen van het agrarisch natuur- en landschapsbeleid concluderen we het volgende over de resultaten van de vier regelingen gezamenlijk:

- Sommige soorten van het agrarisch gebied laten stabilisatie of herstel van aantallen zien. De achteruitgang van agrarische biodiversiteit is echter bij veel soorten en in veel gebieden nog niet gestopt. De doelstelling van duurzaam behoud van alle Brabantse soorten is nog (lang) niet bereikt.
- Het Brabantse landschap zou er zonder de landschapsregelingen anders uit zien. Het landschap is hierdoor mooier en kleinschaliger. Van (aaneengesloten) groenblauwe dooradering is nog maar beperkt sprake.
- De grote hoeveelheid aangelegde nieuwe landschapselementen heeft naar verwachting tot een verbetering van de landschapskwaliteit en de waardering voor het Brabantse landschap geleid. Lokaal zijn er ook positieve effecten op recreatie.

- De effecten van de regelingen op de waterkwaliteit zijn vermoedelijk beperkt, mede omdat hieraan alleen, en pas vrij recent, gewerkt wordt via de Stika-regeling.

Samenhangende evaluatie van de regelingen laat zien dat geen volledige afstemming tussen de regelingen plaatsvindt. Gedurende de evaluatieperiode is wel een begin gemaakt met een meer samenhangende aansturing van de vier regelingen vanuit de strategische beleidsdoelstellingen. Hiermee is ook een (eerste) begin gemaakt met het beter sluiten van de beleidscyclus. Door het ontbreken van concrete doelen en effectmonitoring is de provincie echter niet in staat de beleidscyclus volledig te sluiten op basis van onderbouwde informatie over wat werkt en wat niet werkt. Het agrarisch natuur- en landschapsbeleid lijkt dan ook vaak meer budget gestuurd dan doel gestuurd te zijn geweest. Op dit moment zijn er nog 'gaten' in het bouwwerk van het stimuleringsinstrumentarium, zoals:

- Wel subsidie voor aanleg/projectuitvoering, maar geen voorzieningen voor beheer (provinciale Beleidsregel Subsidie Natuur en Landschap en de Subsidieregeling uitvoering soortenbeleid);
- Wel een laagdrempelige, goedkope, Brabantbrede landschapsregeling, maar geen laagdrempelige, Brabantbrede regeling voor agrarisch natuurbeheer;
- Succesvol ontwikkelen van beheerinnovaties, maar geen regeling waarmee deze beheerinnovaties 'grootschalig uitgerold' kunnen worden;
- Gaten in de (beperkte) vergoedingen voor vrijwilligers, terwijl vrijwilligers wel een cruciale rol spelen in de uitvoering van regelingen in Brabant;
- Geen structurele subsidiemogelijkheden (programma) voor kennisontwikkeling en onderzoeksmonitoring voor agrarisch natuurbeheer.

Wordt in bredere zin gekeken naar het agrarisch natuur- en landschapsbeheer dan kan geconcludeerd worden dat nu eenzijdig gebruik gemaakt wordt van subsidie-instrumentarium. De ontwikkeling van een bredere mix van financieel-economische en sociale instrumenten is nodig om te komen tot effectiever en meer duurzaam agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

De laatste jaren zijn grote stappen gezet in een meer gecoördineerde en efficiënte uitvoering van de regelingen: zowel door het goed betrekken van partijen als door het werken aan een meer geïntegreerde en efficiënte uitvoeringsorganisatie rond de groene regelingen met een belangrijke rol voor het Coördinatiepunt Landschapsbeheer. Hiervan mogen positieve resultaten verwacht worden.

Toekomstige ontwikkelingen

De evaluatie is mede uitgevoerd met het oog op het komen tot nieuwe inzichten voor de toekomstige inrichting van agrarisch natuur- en landschapsbeheer. In dit verband zijn ook ontwikkelingen in de context van de regelingen van belang. De belangrijkste zijn het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie en de landelijke stelselherziening voor agrarisch natuurbeheer.

In relatie tot het GLB is vooral de vergroeningsopgave van pijler 1 relevant. Deze biedt, afhankelijk van de precieze uitwerking, in potentie veel kansen voor versterking van agrarische natuur. Er zijn voor de provincie mogelijkheden om informeel invloed uit te oefenen op individuele en collectieve vergroening door agrariërs (de typen maatregelen en de gebieden waar zij worden getroffen). Ook kan de provincie agrariërs stimuleren om in hun keuzen bij individuele en collectieve vergroening

aan te sluiten bij het provinciale beleid, bijvoorbeeld middels ‘top-ups’ vanuit de eigen regelingen. Het is de moeite waard deze mogelijkheden te onderzoeken zodra er meer zekerheid is over de nationale uitwerking van de vergroeningsopgaven.

Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuw landelijke stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (de opvolger van SNL-A). De kern van de stelselherziening is het sluiten van collectieve beheercontracten en het toepassen van het agrarisch natuurbeheer waar dit ecologisch het meest kansrijk is.

Voor de provincie biedt dit kansen bijvoorbeeld in de vorm van het werken met professionele gebiedscollectieven op basis van een aan het gebied gebonden overkoepelend beheerplan. De landelijke stelselherziening is echter nog met veel onzekerheden omgeven en lijkt nog steeds niet gestuurd te worden door duidelijke doelen op het gebied van biodiversiteit en landschap (doelenkaders zijn nog geen doelen). De landelijke stelselherziening gaat gepaard met grote tijdsdruk en neigt tot dominantie. Voor de provincie is het van belang zelf de regie te blijven houden op het provinciale proces waarbij de strategische doelstellingen van BrUG en niet de landelijke stelselherziening voor een van de vier regelingen het ijkpunt vormt.

In het kader van het nieuwe landelijke stelsel dient de provincie gebiedscollectieven om offertes voor agrarisch natuurbeheer te vragen. Daarvoor is het nodig het Natuurbeheerplan te actualiseren. Dit is een goed moment om op basis van deze evaluatie de zoekgebieden voor beheer aan te passen en daarmee te sturen op grotere effectiviteit. Hiervoor worden in het rapport concrete suggesties gedaan.

Selectie van aanbevelingen

Gezien de toegenomen provinciale rol wordt aanbevolen strategischer te kijken naar het agrarisch natuur- en landschapsbeleid. Hierbij hoort het opstellen van een overkoepelende en aansprekende visie op het agrarisch natuur- en landschapsbeleid en het bepalen in welke hiërarchie de BrUG-doelstellingen voor het agrarisch gebied ten opzichte van elkaar staan (neven- of ondergeschikt). De huidige subsidieregelingen kunnen vervolgens als een integraal geheel aangestuurd worden vanuit het strategisch beleid. Aanbevolen wordt om de regelingen zelf **niet** te integreren.

Wij bevelen aan om doelen van de bestaande regelingen en de ecologische randvoorwaarden voor subsidietoekenning concreter te formuleren en deze te voorzien van een adequate monitoring. Maak bij de uitvoering van de monitoring expliciet gebruik van vrijwilligers onder professionele coördinatie. Dit levert naast relatief goedkope monitoring ook lokale betrokkenheid op bij de regelingen.

Wij bevelen aan om de leefgebiedenbenadering (het LAL) Brabantbreed sturend te maken voor de inzet van (kostbare) agrarische natuurbeheersubsidies die gebaseerd zijn op inkomstenderving. Om de kansen voor biodiversiteitsbehoud beter te benutten is vereist dat de beheersgebieden EHS op de zandgronden opnieuw worden begrensd, dat hieraan ecologische doelstellingen (soorten van het halfopen landschap) worden gekoppeld, dat onderzocht wordt welke gecombineerde openstelling van landschapspakketten en randenpakketten noodzakelijk is om de betreffende soorten effectief te behouden en dat deze pakketten worden opengesteld. Wij bevelen daarnaast aan om flankerend beleid te ontwikkelen voor agrarisch natuurbehoud in de ‘witte gebieden’ die buiten het begrensde gebied voor agrarische natuurbeheersubsidie vallen, bijvoorbeeld door

hiervoor een laagdrempelige, goedkope (sub)regeling te ontwikkelen die niet gebaseerd is op inkomstenderving bij agrariërs.

Wij bevelen aan meer in te zetten op sociaal instrumentarium en een programma te ontwikkelen gericht op het bevorderen van lokale betrokkenheid en dialoog tussen samenleving en agrariërs, op netwerkvorming en op het overdragen van kennis over effectieve beheermaatregelen. In dit verband verdient het ook aanbeveling om op provinciaal/ regionaal niveau met de relevante partners in gesprek te gaan over de agrarische biodiversiteit en natuurwaarden die men, los van (inter)nationale verplichtingen, belangrijk vindt om te behouden in de eigen leefomgeving.

Voor de middellange tot lange termijn bevelen wij aan, ook in landelijk verband, de kansen te verkennen van financieel-economisch instrumentarium anders dan subsidies en het GLB.

1 Inleiding

De provincie Noord-Brabant zet zich reeds vanaf halverwege de tachtiger jaren in voor het behoud van de diversiteit aan landschappen en natuurwaarden van het agrarisch gebied buiten de EHS. De belangrijkste instrumenten waarmee de provincie, vaak samen met partnerorganisaties, haar doelen probeert te bereiken zijn subsidieregelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

In de recente nota Brabant Uitnodigend Groen, waarin de nieuwe provinciale strategie voor het natuur- en landschapsbeleid voor de periode 2012 – 2022 is ontwikkeld, wordt tevens aangekondigd dat een evaluatie van de inzet op het agrarisch gebied plaats zal vinden. Deze evaluatie is gegund aan de combinatie Bureau ZET - Sovon en uitgevoerd in de periode van november 2013 tot april 2014.

De evaluatie is gericht op het geven van een beeld van de effectiviteit van de gepleegde inzet in de periode 2000 tot 2012. De evaluatie heeft mede tot doel om te leren vanuit deze terugblik op het verleden en zo tot aanbevelingen voor verbetering te komen. Tevens heeft de evaluatie tot doel nieuwe kansen voor de toekomst te identificeren.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de doelstellingen van de evaluatie, het onderzochte subsidie-instrumentarium en de aanpak van het evaluatieonderzoek beschreven. In hoofdstuk 3 schetsen wij de beleidscontext waarbinnen de inzet van de subsidie-instrumenten geplaatst moet worden. Vanaf hoofdstuk 4 gaan wij in op de vier subsidieregelingen die het object van onderzoek vormen. We starten in hoofdstuk 4 met een eerste introductie en overzicht van de regelingen. Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in op de monitoring van het agrarisch natuur- en landschapsbeleid en wordt afgesloten met conclusies over de evalueerbaarheid van de instrumenteninzet en een beschrijving van de gehanteerde onderzoeksmethoden. In hoofdstuk 6 tot en met 9 komen de afzonderlijke regelingen aan bod. Wij gaan in op de doelstelling van de regeling, de sturing en de opzet van de regeling, de uitvoeringsorganisatie, de monitoring, geleverde prestaties en bereikte effecten en de waardering door betrokkenen. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 10 kijken wij naar het overkoepelende niveau van de vier regelingen vanuit het perspectief van de nu actuele landelijke stelselherziening voor het agrarisch natuurbeheer. We kijken naar kansen vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, we evalueren de begrenzing van de huidige zoekgebieden voor agrarisch natuurbeheer en stellen een nieuwe begrenzing voor. In hoofdstuk 11 kijken wij eveneens naar het overkoepelende niveau van de vier regelingen, maar nu vanuit een strategisch lange termijn perspectief. In dit hoofdstuk trekken we onze hoofdconclusies. Ten slotte richten wij ons in hoofdstuk 12 op de toekomst en geven wij onze hoofdaanbevelingen.

In bijlage 1 is het evaluatiekader opgenomen. Bijlage 2 omvat de documentatielijst. Bijlage 3 geeft aan wie betrokken waren bij het onderzoek (begeleidingsgroep, workshopdeelnemers en respondenten). Bijlage 4 gaat in op weidevogeltrends en weidevogelbeheer in Brabant. In bijlage 5 komt de relatie tussen akkerranden en broedvogels aan de orde. In bijlage 6 geven we beknopt weer hoe de belangrijkste stakeholders tegen agrarisch natuur- en landschapsbeheer aankijken. In bijlage 7 treft u een afkortingenlijst aan.

2 Doelstelling en aanpak

2.1 Doelstellingen van de evaluatie

De evaluatie heeft twee hoofddoelstellingen:

1. Een beeld geven van de effectiviteit van het Brabantse agrarisch natuur- en landschapsbeheer.
2. Aanbevelingen ter verbetering die kunnen worden ingezet bij de nieuwe strategie van de provincie voor het behalen van de biodiversiteits- en landschapskwaliteitsdoelen voor het agrarisch gebied.

Deze nieuwe strategie is de strategie die in de Nota Brabant Uitnodigend Groen (BrUG) is ontwikkeld. Tijdens de ontwikkeling daarvan bestond nog het beeld dat het Rijk de uitvoering van het Rijksbeleid voor agrarisch natuurbeheer zelf ter hand wilde gaan nemen en was nog niet duidelijk dat de provincies daarin een belangrijke rol zouden behouden. Eén van de vragen waarop dit onderzoek daarom antwoord moet geven is of het nodig is BrUG, wat betreft het onderdeel 'agrarisch natuur- en landschapsbeleid', te actualiseren.

2.2 De geografische scope van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op het Brabantse agrarische gebied. Dat is in grote lijnen het gebied buiten de steden en de Ecologische Hoofdstructuur (zie figuur 2.1).

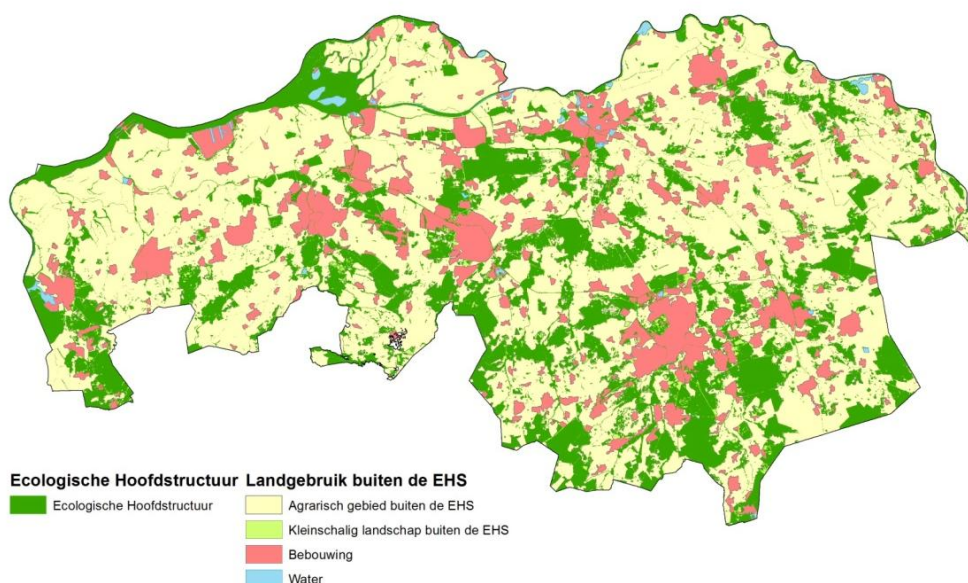


Fig. 2.1 Het agrarisch gebied in Noord-Brabant

2.3 Onderzochte periode

Het evaluatieonderzoek beslaat de periode van het jaar 2000 tot het jaar 2012. In deze periode hebben zich veel ontwikkelingen voorgedaan. De huidige situatie is in veel opzichten, waaronder de rol van de provincie, niet meer vergelijkbaar met die van het jaar 2000. Voor een goed begrip van de huidige situatie is het van belang de ontwikkelingen te duiden vanuit de achter ons liggende

periode. Wij kiezen daarom op een aantal plaatsen in dit evaluatierapport voor een historiserende beschrijving.

2.4 Het onderzochte subsidie-instrumentarium

Het agrarisch natuur- en landschapsbeleid wordt tot op heden hoofdzakelijk uitgevoerd door het beschikbaar stellen van subsidies voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer aan agrariërs en particulieren, door subsidies gericht op kennisontwikkeling ten behoeve van een effectiever beheer en door ondersteuning van de vrijwilligers die, vanuit een vaak grote betrokkenheid, actief zijn in het beheer.

De uitvoering van het stimuleringsbeleid heeft in de provincie Noord-Brabant in de onderzoeksperiode plaatsgevonden door het openstellen van de volgende subsidieregelingen:

1. De provinciale Beleidsregel Soortenbeleid, later geheten Subsidieregeling uitvoering soortenbeleid Noord-Brabant (vanaf 1997 tot heden)¹
2. De (provinciale) Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN van 2000 – 2006; pSAN van 2007 - 2009), opgevolgd door de (landelijke) Subsidieregeling Natuur- en Landschapsbeheer - Agrarisch (SNL-A, vanaf 2010 tot heden);
3. De provinciale Beleidsregel Subsidie Natuur en Landschap, vanaf 2011 bekend onder de naam Subsidieregeling Natuur en Landschap Noord-Brabant (in de volksmond soms afgekort tot 'de beleidsregel')². In deze evaluatie kijken we, conform het verzoek, voornamelijk naar het onderdeel 'Kleine landschapselementen' van deze regeling. Andere onderdelen zijn ofwel reeds geëvalueerd (het onderdeel Ecologische Verbindingszones) of voor deze evaluatie van minder belang.
4. De provinciale Subsidieregeling Groen-Blauw Stimuleringskader (vanaf 2007 tot heden; vaak afgekort tot Stika).

De term 'beheer' in 'agrarisch natuur- en landschapsbeheer' wordt in dit rapport bedoeld in ruime zin: de subsidieregelingen richten zich op de instandhouding en bevordering van de biodiversiteit in het agrarische gebied en op behoud en versterking van karakteristieke Brabantse landschappen. Vanuit de genoemde regelingen komen verschillende soorten activiteiten en daarmee gemoeide kosten in aanmerking voor subsidiëring. Welke activiteiten en kosten dat zijn, verschilt per regeling (en soms per periode). Het kan gaan om kosten in verband met aanleg en inrichting, waardedaling door functieverandering, opbrengstderving, onderhoud, beheer, onderzoek, monitoring en ondersteuning vrijwilligersgroepen.

De subsidieregelingen zijn te zien als de juridisch vormgegeven financiële stimuleringsinstrumenten waarmee de provincie poot bij te dragen aan het behoud van agrarische biodiversiteit en landschap in Brabant. Vanuit een evaluatieoogpunt is belangrijk wat er in ecologische zin werd beoogd met de regeling en hoe daarop is gestuurd door middel van de vormgeving van de regeling: welke 'knoppen' waren er, welke keuzen zijn gemaakt en wat heeft dit opgeleverd? Wat werkt goed en wat minder goed? Wat kunnen we hiervan leren? We merken hierbij vooraf op dat de

¹ Sinds 2013 bekend onder de naam: Subsidieregeling biodiversiteit en leefgebieden.

² Sinds september 2013 bekend onder de naam: Subsidieregeling verbindingen en landschap Noord-Brabant

vrijheidsgraden, de beleidsruimte, waarover de provincie beschikte bij het vormgeven van de regelingen sterk varieerde: van beperkt bij de SAN/SNL-regeling³ tot zeer ruim bij de beleidsregel.

2.5 Onderzoeksaanpak

2.5.1 Beleidscyclus als conceptueel kader

De kern van het onderzoek wordt gevormd door de evaluatie van de vier hiervoor genoemde subsidieregelingen. Deze regelingen staan niet op zichzelf. Het zijn instrumenten van de provincie Noord-Brabant om doelstellingen ten aanzien van agrarisch natuur en landschap te bereiken. Een beeld van de effectiviteit van de subsidieregelingen kan alleen gegeven worden in relatie tot de resultaten die de provincie beoogde in haar agrarisch natuur- en landschapsbeleid.

Een bruikbaar conceptueel kader voor de evaluatie is het concept van de beleidscyclus. In dit concept is de bekende Plan-Do-Check-Act cyclus (ook wel: Deming-cirkel) toegepast op het provinciale beleid voor agrarische natuur en landschap. Dit model biedt een bruikbare kapstok om vanuit diverse invalshoeken te kijken naar het agrarisch natuur- en landschapsbeleid en -beheer in de provincie. Het vormt tevens een breed geaccepteerde wijze van kijken naar de professionaliteit van beleidsontwikkeling en –uitvoering.

We onderscheiden vijf fasen in de beleidscyclus:

- De beleidsontwikkeling: wat hield het agrarisch natuur- en landschapsbeleid in?
- De beleidsinstrumentatie: de keuze en de nadere uitwerking van het instrumentarium (in dit geval: subsidieregelingen)
- De organisatie van de uitvoering van de subsidieregelingen
- De prestaties van de uitvoering en de daarmee bereikte effecten op agrarisch natuur en landschap (incl. de wijze waarop de monitoring en gegevensvoorziening georganiseerd zijn om tot onderbouwde uitspraken over prestaties en effecten te kunnen komen)
- De periodieke evaluatie en bijsturing van het beleid.

De essentie van deze benadering is dat zij de aandacht vestigt op sturingsvraagstukken in een complexe omgeving: wat wil ik, wat kan ik en hoe bereik ik het meest effectief wat ik beoog?

In deze evaluatie onderzoeken we dus niet alleen de inhoudelijke aspecten en ecologische resultaten van het beheer dat mogelijk is gemaakt met provinciale subsidies, maar kijken we ook naar de manier waarop de provincie als professionele beleidsorganisatie in een complexe omgeving stuurt op het bereiken van de gewenste resultaten in het agrarisch gebied. De wijze waarop de provincie haar rol invult en sturing geeft, krijgt in deze evaluatie veel aandacht.

2.5.2 Onderzoeksvragen, evaluatiekader en onderzoeksaanpak

De onderzoeksvragen van de provincie voor de evaluatie zijn bij aanvang van het onderzoek systematisch vertaald in een evaluatiekader. Zie daarvoor bijlage 1. In het evaluatiekader wordt onderscheid gemaakt tussen (inventariserende en beschrijvende) onderzoeksvragen, (waarderende) evaluatievragen en vragen op basis waarvan leerpunten en aanbevelingen kunnen

³ De SAN/SNL-regeling is een landelijke regeling die onder Rijksregie cq interprovinciale regie is ontwikkeld en sterk bepaald is door de Europese regelgeving rond de inzet van POP-middelen. De mogelijkheden voor een eigen koers en invulling waren zeer beperkt.

worden geformuleerd, met andere woorden tussen feiten, waardering van die feiten, en leerpunten en aanbevelingen.

Het evaluatiekader is daarna vertaald in een onderzoeksaanpak waarin documentanalyse, gegevensverzameling en –analyse, interviews en workshops gecombineerd zijn. In bijlage 2 is de omvangrijke documentatielijst opgenomen.

Er zijn in totaal dertig interviews gehouden met betrokkenen van binnen en buiten de provinciale organisatie. Ondanks het grote aantal interviews zijn de aantallen onvoldoende om van representativiteit te kunnen spreken. De feitelijke informatie, waarderingen en visies die opgehaald zijn uit de documentatie, analyses en interviews zijn verwerkt in een powerpointpresentatie met voorlopige bevindingen en conclusies. Vervolgens zijn twee workshops georganiseerd. Eén workshop met provinciale medewerkers vanuit diverse sectoren die betrokken zijn bij het agrarisch natuur en landschapsbeleid en één workshop met deskundigen. In de workshops zijn de voorlopige bevindingen en conclusies getoetst en is om reacties en aanvullingen gevraagd⁴. De oogst van de workshops is vervolgens verwerkt in de conceptrapportage die is voorgelegd aan de begeleidingsgroep. Bijlage 3 geeft een overzicht van degenen die betrokken waren bij het onderzoek: de begeleidingsgroep, de workshopdeelnemers en de geïnterviewde respondenten.



⁴ Overigens heeft een deel van de gegevensanalyses pas na de workshop plaatsgevonden. Dit houdt verband met het beschikbaar komen van de gegevensbestanden.

3 De beleidscontext

3.1 Inleiding

In deze evaluatie staan vier subsidieregelingen van de provincie Noord-Brabant centraal. De regelingen staan niet op zichzelf: met de regelingen worden provinciale doelen op het gebied van agrarisch natuur en landschap nagestreefd. De regelingen zijn een manier om aan de uitvoering van het beleid vorm te geven. Het natuur- en landschapsbeleid is veelomvattend en erg complex. Hoewel in deze evaluatie niet het beleid zelf centraal staat, maar het subsidie-instrumentarium waarmee daaraan uitvoering gegeven wordt, is een beschrijving van de beleidscontext noodzakelijk om zicht te krijgen op de samenhang tussen het beleid en het ingezette subsidie-instrumentarium. Deze beleidscontext schetsen wij op hoofdlijnen in dit hoofdstuk.

Het agrarisch natuurbeleid speelt zich af binnen de bredere context van het algemene natuur- en landschapsbeleid en de doelstellingen die daarvoor gelden. Voor het realiseren van de *agrarische* natuur en landschapsdoelen zijn ook enkele 'aanpalende' beleidsterreinen van belang, met name het ruimtelijk-planologische beleid, het milieu- en waterbeleid, het landbouwbeleid en het beleid ten aanzien van recreatie en toerisme. Tevens biedt de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid kansen voor enkele verwante beleidsterreinen, zoals archeologie en cultuurhistorie. Deze beleidsterreinen worden niet afzonderlijk beschreven.

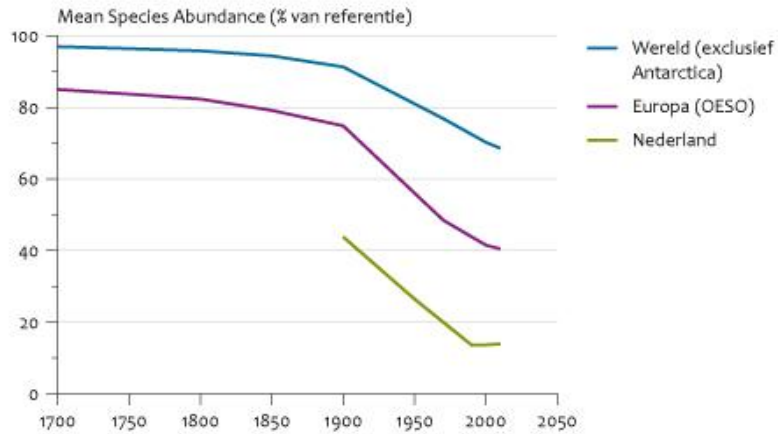
Ten slotte gaan wij in op de organisatie van het agrarisch natuurbeleid (de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies) en de verschuivingen die zich hierin hebben voorgedaan. Dit is nodig voor een goed begrip van de (veranderende) rol, verantwoordelijkheid en speelruimte van de provincie in de evaluatieperiode en naar de toekomst.

3.2 Trends, opgaven en beleidsrespons in het natuur- en landschapsbeleid

Het natuur- en landschapsbeleid is vooral vanaf de tachtiger jaren van de vorige eeuw tot ontwikkeling gekomen en is een antwoord op enkele fundamentele trends in de naoorlogse samenleving:

- Tot in de tachtiger jaren van de vorige eeuw nam in Nederland (en in Brabant) de oppervlakte natuurgebied steeds verder af.
- De milieucondities voor natuur (de lucht-, bodem- en waterkwaliteit) verslechterden voortdurend.
- Er was sprake van een sterk negatieve trend in de verscheidenheid aan soorten en ecosystemen binnen en buiten natuurgebieden (zie figuur 3.1).
- Het landschap liet een voortgaande vervlakking en uniformering zien.

Biodiversiteit



Bron: PBL.

PBL/sep13
www.clo.nl/nl144002

Fig. 3.1 Ontwikkeling biodiversiteit (Mean Species Index)

De belangrijkste oorzaken voor deze trends waren:

- Toegenomen bevolking en welvaart met als gevolg sterk toenemend ruimtebeslag voor andere functies dan natuur en landschap zoals wonen, werken en infrastructuur;
- Optimalisering van de milieu- en watercondities en de landschappelijke inrichting voor met name de landbouw;
- Intensivering van het grondgebruik door met name de landbouw;
- Belasting van lucht, bodem en water met verzurende en vermestende stoffen door industrie, verkeer en landbouw;
- Klimaatverandering.

Om het tij te keren en tot een meer duurzame maatschappelijke ontwikkeling te komen is sinds de zeventiger en tachtiger jaren landelijk beleid en wetgeving ontwikkeld over een breed front: milieubeleid, waterkwaliteits- en kwantiteitsbeleid, energie- en klimaatbeleid, landbouwbeleid/reconstructiebeleid, natuur- en landschapsbeleid en ruimtelijk-planologisch beleid. Al dit beleid draagt op zijn eigen wijze bij aan natuur- en landschapskwaliteit, binnen en buiten natuurgebieden, en is noodzakelijk voor een duurzaam behoud van natuur en landschap.

We focussen hier verder op het natuur- en landschapsbeleid. De belangrijkste beleidssporen en – programma's die sinds de tachtiger jaren in respons op de beschreven trends zijn ontwikkeld, zijn de volgende:

- Het **EHS-beleid** gericht op een toename van de oppervlakte natuur(gebied) in de vorm van de Ecologische Hoofdstructuur (grotere, onderling verbonden natuurgebieden).
- Het beleid gericht op **milieucondities voor natuur** (water-, bodem- en luchtkwaliteit) om te komen tot de noodzakelijke abiotische condities voor een duurzame instandhouding van natuur- en landschapskwaliteiten.

- Het **biodiversiteitsbeleid** gericht op behoud en herstel van soorten door passieve soortenbescherming (Flora- en faunawet) en actieve soortenbescherming (soortbescherming en leefgebiedenbenadering).
- Het stimuleren van **landschapsbeheer en -ontwikkeling**, zowel in verband met behoud en ontwikkeling van ecologische landschapskwaliteiten als in verband met de esthetische kwaliteiten van het landschap en de beleefbaarheid daarvan voor inwoners en recreanten.

Voor al deze beleidssporen geldt dat het gaat om lange termijn opgaven en ‘work-in-progress’. Voor het EHS-beleid geldt dat de voortgang en het doelbereik ten opzichte van de gestelde beleidsopgave relatief goed is. Op de andere sporen ligt er in zijn algemeenheid nog een zeer omvangrijke opgave voordat de gewenste duurzame situatie bereikt is.

3.3 Het agrarisch natuur- en landschapsbeleid in Noord-Brabant in 2000 - 2012

Het provinciale natuur- en landschapsbeleid in de periode 2000-2012 is vastgelegd in achtereenvolgens het Natuurbeleidsplan Noord-Brabant (1993), de nota Natuur- en Landschapsoffensief Brabant (NLOB, 2002) en de nota Brabant Uitnodigend Groen (BrUG, 2012).

Het eerste provinciale Natuurbeleidsplan uit 1993 had ten doel “de sterke ecologische achteruitgang in Brabant om te zetten in herstel en ontwikkeling van natuur”. We gaan hierop niet verder in, omdat het beleid slechts voor een klein deel van de evaluatieperiode relevant was. We volstaan met de opmerking dat zowel in de Toestand van de Natuur 1996 als in de Toestand van de Natuur 2000 geconstateerd wordt dat “het nog steeds slecht gaat met de natuur” en “forsere inspanningen nodig zijn”. In 2002 verschijnt een nieuwe Beleidsnota Natuur en Landschap 2002 – 2012 onder de titel Natuur- en Landschapsoffensief Brabant (NLOB). De nota kondigt een intensivering van het Brabantse natuur- en landschapsbeleid aan en geeft daarvan een programmatische uitwerking. Deze nota vormt het ijkpunt voor het terugblikkende deel van de evaluatie op het niveau van de strategische beleidsdoelstellingen en de (tactische) programma-doelen. De nota Natuur- en Landschapsoffensief Brabant wordt in 2012 opgevolgd door de nota ‘Brabant Uitnodigend Groen. Integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012-2022’. Deze laatste nota hanteren wij vooral als referentie bij het formuleren van kansen en aanbevelingen voor de toekomst.

3.3.1 Natuur- en landschapsoffensief Brabant (NLOB) 2002 – 2012

Strategische doelen

Voor het natuur- en landschapsbeleid⁵ formuleert de nota de volgende vier strategische doelstellingen voor de periode 2002-2012:

1. Behoud, herstel en ontwikkeling van biodiversiteit, inclusief diversiteit aan ecosystemen;
2. Een duurzaam gebruik van bodem, water en ruimte;
3. Een mooi en beleefbaar Brabants landschap met een diversiteit aan landschappen om in te wonen, te werken en te recreëren;
4. Het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor het natuur- en landschapsbeleid.

⁵ Inclusief het agrarisch natuur- en landschapsbeleid.

Perspectief Landelijke Natuur

Het NLOB benoemt een drietal perspectieven, te zien als streefbeelden: Grootse Natuur, Landelijke Natuur en Groen in de stedelijke regio's. De strategie voor realisatie van deze perspectieven wordt uitgewerkt in drie beleidsprogramma's en een uitvoeringsprogramma. Dit geschiedt op basis van een analyse van successen, problemen en kansen. Wij beperken ons hieronder tot het perspectief Landelijke Natuur, omdat dit perspectief het meest aansluit op de afbakening van deze evaluatieopdracht, namelijk *agrarisch* natuur- en landschapsbeheer.

Binnen het perspectief Landelijke Natuur wordt natuur gezien als een nevenfunctie in het landelijk gebied. De belangrijkste hoofdfuncties zijn landbouw, recreatie, waterbeheer, wonen & werken en verkeer & vervoer. De verschijningsvorm van natuur in het landelijk gebied is verbonden aan de diverse vormen van grondgebruik en vertegenwoordigt de meer cultuurgebonden natuur in de vorm van bijvoorbeeld weidevogels, ganzen, heggen, hout- en boomsingels.

Beleidsprogramma Landelijke Natuur: acht programmadoelen

Voor Landelijke Natuur is een beleidsprogramma uitgewerkt. Het Beleidsprogramma Landelijke Natuur richt zich op acht (tactische) programmadoelen (NLOB, p. 42-49), waaraan telkens beleidsacties verbonden zijn:

1. Beschermen van bijzondere natuurkwaliteiten via ruimtelijk beleid (Groene Hoofdstructuur Landbouw (GHS) en Agrarische Hoofdstructuur Landschap (AHS), zie paragraaf 3.3.2);
2. Beschermen van bijzondere natuurkwaliteiten via sectorinstrumentarium van natuur en landschap;
3. Beschermen van algemene natuurkwaliteiten via ruimtelijk beleid (AHS-landbouw);
4. Bijzondere aandacht voor specifieke landschapswaarden;
5. Stimuleren van algemene natuurkwaliteiten (AHS-landbouw);
6. Stimuleringsbeleid in gebieden met bijzondere natuurkwaliteiten (AHS-Landschap en GHS-landbouw);
7. Bevorderen van de algemene milieukwaliteit;
8. Bevorderen betere functieafstemming met het oog op versterking van natuur en landschap in het landelijk gebied.

Realisatiestrategie Landelijke Natuur

Om bovenstaande doelen te bereiken is een realisatiestrategie geformuleerd waarin drie onderdelen centraal staan:

1. Gerichtheid op de gebieden in de provincie met actuele of potentiële natuurwaarden. Daarbinnen ligt het accent op die gebieden waar sterke relaties liggen met de Grootse Natuur (prioriteit bij de regionale natuur- en landschapseenheden), op gebieden met cultuurhistorische en landschappelijke waarden en op het functioneren van het water- en bodemsysteem.
2. De integratie verbeteren van natuur en landschap met andere beleidsvelden zoals water en milieu, cultuurhistorie, recreatie en landbouw.
3. Beschermen en stimuleren van algemene en bijzondere natuurkwaliteiten via ruimtelijk beleid, sectorinstrumentarium en stimuleringsbeleid. Programmadoelen 1 tot en met 4 moeten vooral gerealiseerd worden door planologische bescherming en eventuele aanvullende juridische bescherming met behulp van sectorale regelgeving. Programmadoel 5 wordt gekoppeld aan subsidiëring op basis van de (bestaande) provinciale subsidieregeling voor natuur- en landschapsbeheer. Daarnaast wordt een nieuw te ontwikkelen regeling aangekondigd (het

latere Stika) voor realisatie van programmadoel 5 en 6. Het NLOB stelt verder dat het soortenbeschermingsbeleid, dat voor een deel ook betrekking kan hebben op het domein van de Landelijke Natuur, wordt geïntensiveerd. De uitvoering van soortbeschermingsplannen zal worden ondersteund met gebiedsgericht water- en milieubeleid.

3.3.2 Bescherming van ecologische waarden in het ruimtelijk beleid tussen 2000 en 2011

Voor het ruimtelijk beleid gericht op de bescherming van algemene en bijzondere natuurwaarden in het landelijk gebied buiten de EHS was gedurende het grootste deel van de evaluatieperiode het Streekplan uit 2002 bepalend. Dit streekplanbeleid was een in grote lijnen ongewijzigde voortzetting van het streekplanbeleid van 1992 waarin een Groene Hoofdstructuur (GHS) en een Agrarische Hoofdstructuur (AHS) werden onderscheiden. De Groene Hoofdstructuur werd nader onderscheiden in de GHS-Natuur (de planologische EHS) en de GHS-Landschap. De Agrarische Hoofdstructuur werd onderscheiden in de AHS-Landbouw en de AHS-Landschap (zie figuur 3.2). Dit streekplanbeleid werd nog nader uitgewerkt in ecologische gebiedscategorieën door aan de verschillende landschapstypen in de GHS en AHS (agrarische) doelsoorten te koppelen. Op deze wijze werden voor heel Brabant gebieden aangewezen met als doel ruimtelijke bescherming te bieden aan de landschappen en leefgebieden van weidevogels, ganzen, struweelvogels, dassen, e.d.. Dit werd uitgewerkt in specifieke ruimtelijke beschermingsmaatregelen voor de betreffende soortgroepen die doorwerkten in gemeentelijke bestemmingsplannen.

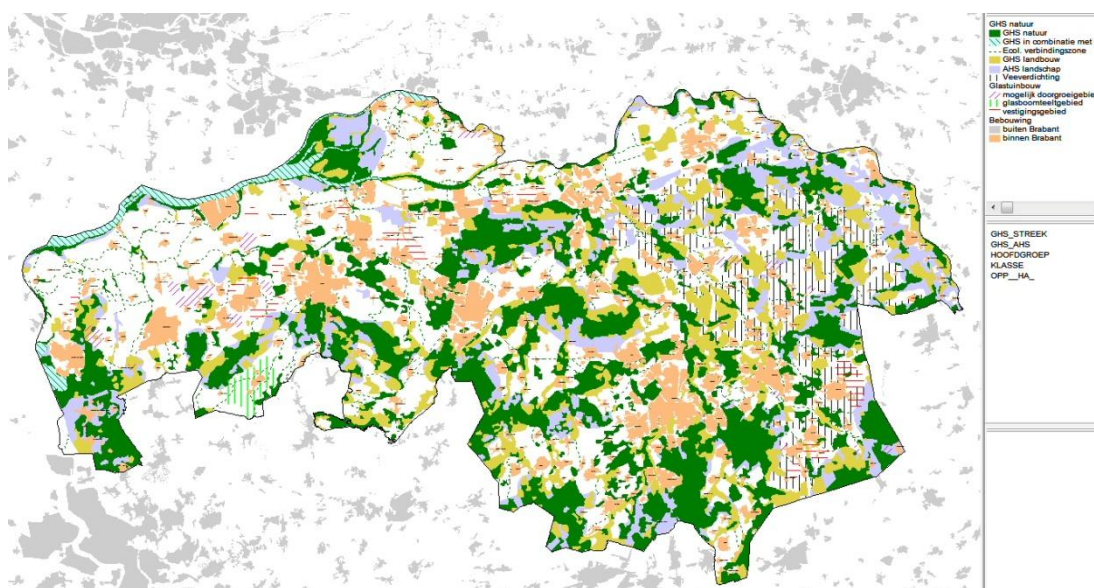


Fig. 3.2 Kaart GHS (GHS-Natuur en GHS-landschap) en AHS (AHS-Landbouw en AHS-Landschap) (Streekplan 2002)

3.3.3 Brabant Uitnodigend Groen (2012-2022)

In september 2012 wordt het NLOB opgevolgd door de nota Brabant Uitnodigend Groen (BrUG). De nota verschijnt in een roerige periode voor het natuur- en landschapsbeleid. De provincies zijn als gevolg van het Decentralisatieakkoord Natuur nagenoeg geheel verantwoordelijk geworden voor natuur en landschap, terwijl de budgetten beschikbaar voor de uitvoering sterk verlaagd zijn. De nota geeft een nieuwe richting aan voor het Brabantse natuurbeleid op basis van de volgende uitgangspunten:

- Brabant blijft behoren tot de Europese top van kennis- en innovatieregio's. Economische, sociaal-culturele en ecologische ontwikkeling gaan in Brabant hand in hand.
- Leef- en vestigingsklimaat zijn van groot belang om tot die Europese top te kunnen behoren. Natuur en landschap zijn essentieel voor een goed leef- en vestigingsklimaat.
- Overheden, (maatschappelijke) organisaties, ondernemers en onderwijs zijn gezamenlijk verantwoordelijk om de duurzaamheidsstrategie voor natuur en landschap invulling te geven op inhoud, organisatie, samenwerking, realisatie, draagvlakverwerving en financiering.
- De route naar een uitnodigend groen Brabant wordt samen met bestaande en nieuwe partners vormgegeven.

De nota benoemt in het verlengde hiervan twee hoofdambities:

1. Natuur en landschap vanuit hun intrinsieke waarde beschermen.
2. Natuur en landschap een plek midden in de samenleving geven en het draagvlak vergroten.

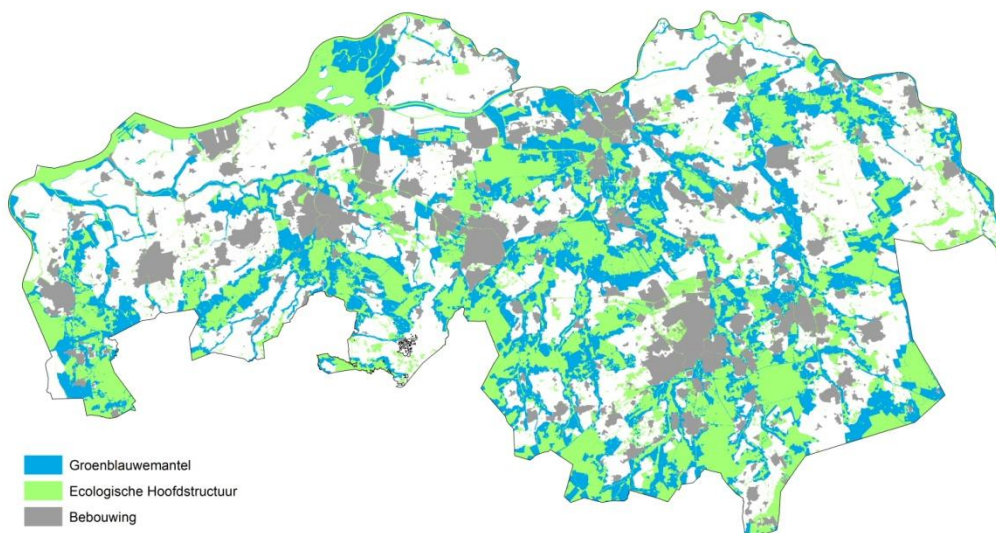
De vier hoofddoelstellingen van het natuur- en landschapsbeleid in BrUG zijn:

1. Een samenhangend en robuust netwerk van natuurgebieden inclusief verbindingen. (Bestuursakkoord "Tien voor Brabant"). Robuuste beeksystemen spelen hierbij een belangrijke verbindende rol.
2. Behoud en herstel van biodiversiteit Brabantbreed van stad tot land.
3. Een Brabants mozaïek van landschappen met regionale identiteiten gericht op een goed leef- en vestigingsklimaat.
4. Verankering van natuur en landschap in de samenleving, in samenhang met economische en sociaal-culturele ontwikkelingen in een ruimtelijke context.

Wij concluderen dat de hoofddoelstellingen van BrUG vrijwel ongewijzigd zijn gebleven ten opzichte van de strategische doelen van het Natuur- en Landschapsoffensief Brabant. Het gaat om accentverschillen.

3.3.4 Bescherming van ecologische waarden via het ruimtelijk beleid vanaf 2011

Na 2010 is het Streekplan 2002 opgevolgd door de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening (2011) en de Verordening Ruimte (2012). De ruimtelijke bescherming van (agrarische) doelsoorten buiten de EHS is hierin grotendeels verlaten. Gekozen is voor een ruimtelijke bescherming op hoofdlijnen. Deze bescherming is ook meer gericht op het goed laten functioneren van de EHS en minder op de natuurwaarden in het agrarisch gebied. Rondom de EHS is nu een Groenblauwe Mantel (GBM) aangewezen die, naast dat het gebied zijn eigen landschappelijke waarden en natuurwaarden heeft die bescherming verdienen, ook bedoeld is om als buffer te fungeren tussen agrarisch gebied en EHS. Zie figuur 3.3.



Figuur 3.3 Ecologische hoofdstructuur, Groenblauwe mantel en agrarisch gebied

3.4 De organisatie van het agrarisch natuurbeleid en verschuivingen in de rol en taakverdeling van Rijk en provincies

Het agrarisch natuur- en biodiversiteitbeleid is lange tijd vooral een Rijksaangelegenheid geweest. Aan het begin van de evaluatieperiode (het jaar 2000) had de provincie een zeer beperkte rol in het agrarisch natuur- en biodiversiteitbeleid en werden slechts beperkt eigen middelen ingezet (m.n. voor het soortenbeschermingsbeleid).

De belangrijkste subsidieregeling voor agrarisch natuurbeheer in de negentiger jaren was de Regeling Beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (RBON) van het Rijk. Deze regeling werd in 2000, met de inwerkingtreding van het Programma Beheer, vervangen door de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Bij deze regeling werd door het Rijk - voor het eerst⁶ - gekozen voor Europese cofinanciering (50%) van de Rijksmiddelen voor agrarisch natuurbeheer vanuit pijler 2 (Plattelandsontwikkeling) van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB 2000 - 2006). De Rijkssubsidieregelingen voor agrarisch natuurbeheer stonden sindsdien onder het Europese POP-regime, hetgeen de uitvoering van de opeenvolgende regelingen sterk heeft gebureaucratiseerd. Wij merken op dat de financiële agenda van het Rijk lange tijd domineerde over de inhoudelijke agenda: tot en met 2012 is er van Rijkswege geen inhoudelijk doelenkader voor het agrarisch natuurbeheer ontwikkeld⁷. Het POP omvat slechts zeer abstracte doelstellingen ten aanzien van de

⁶ De aanleiding hiervoor was dat Nederland binnen de Europese Unie nettobetaler werd. Het gevolg van deze keuze voor Europese cofinanciering was dat Nederland aan veel Europese regels moest gaan voldoen.

⁷ Een inhoudelijk doelenkader is recent – in 2013 en 2014 – ontwikkeld.

agromilieumaatregelen in pijler 2. Wel is er een doelensystematiek (natuurtypen en beheertypen) ontwikkeld.

De periode van 2000 tot 2012 laat vervolgens in het agrarisch natuurbeleid een patroon zien waarbij het Rijk steeds meer taken en verantwoordelijkheden decentraliseert naar provincies. Dit proces verloopt in stappen en met verschillende snelheden op te onderscheiden 'dossiers'. De provincies krijgen rond 2002 een rol in de uitvoering van de SAN-regeling. Deze rol betreft in eerste instantie vooral de beleidsuitwerking binnen de aangereikte doelensystematiek. Voor de provincie Noord-Brabant gold daarbij de taakstelling om op 9.799 hectare agrarisch natuur- en landschapsbeheer te contracteren (met Rijks- en EU-middelen). De sturing hierop kreeg vorm in het Beheers- en landschapsgebiedsplan⁸ van 2002, waarin agrarische natuurtypen en bijbehorende beheerpakketten werden benoemd voor de delen van het agrarisch gebied die in de periode daarvoor waren begrensd als beheersgebied EHS, Ruime Jas zoekgebied en Landschapsgebied (zie hoofdstuk 7 voor uitleg van deze termen).

De provincies krijgen vervolgens met de Decentralisatie-Impuls en ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied) in 2007 een belangrijke regierol in het integraal gebiedsgericht beleid (waarvan het agrarisch natuurbeheer onderdeel uitmaakt). De SAN-regeling wordt gedecentraliseerd naar provincies en provincies worden hiervan juridisch eigenaar. Voor het overige verandert er op dat moment weinig. Wel wordt door de provincies met het Rijk afgesproken dat de SAN-regeling, waarop veel kritiek bestaat, fundamenteel zal worden herzien. Het ontwikkelen van deze nieuwe regeling (het latere SNL) wordt vervolgens een zeer intensief en tijdrovend proces, mede in verband met het verkrijgen van Brusselse goedkeuring.

In 2010 wordt de Subsidieregeling (Agrarisch) Natuurbeheer (SN/SAN) vervangen door de Subsidieregeling Natuur- en Landschapsbeheer (Agrarisch) (SNL/SNL-A), de huidige landelijke regeling. Recent zijn opnieuw plannen ontwikkeld voor een omvangrijke herziening van het subsidiestelsel voor het agrarisch natuurbeheer waarin tot een betere sturing op doelen en een lagere administratieve last en overhead wordt gekomen. Dit gaat gepaard met een gewijzigde rolverdeling van Rijk, provincies, gebiedscollectieven, agrarische natuurverenigingen en individuele beheerders. De plannen worden op dit moment verder uitgewerkt en in hoog tempo geïmplementeerd. Het nieuwe stelsel zal ingaan per 1 januari 2016.

Ook het soorten- en leefgebiedenbeleid was lange tijd primair een Rijksaangelegenheid waarin provincies gaandeweg een grotere rol hebben gekregen. Het soortenbeleid wordt – met ILG - in 2007 in belangrijke mate gedecentraliseerd naar provincies, in eerste instantie voornamelijk met Rijksfinanciering. Tegelijkertijd ontwikkelt het soortenbeleid zich tot leefgebiedenbeleid, waarin soortbescherming benaderd wordt vanuit een samenhangende groep van soorten die vergelijkbare eisen stellen aan hun leefomgeving (leefgebied). De provincie Noord-Brabant pakt het leefgebiedenbeleid met verve op (in tegenstelling tot veel andere provincies) en voert dit beleid niet alleen met kracht uit, maar ontwikkelt het ook door tot een sturingsinstrument voor het agrarisch natuurbeheer. Dit wordt uitgewerkt in het Leefgebiedsplan Agrarisch Landschap (LAL). Het LAL bestaat uit twee delen: een deel gericht op de West-Brabantse zeeklei en een deel gericht op de zandgronden en rivierklei. Hierin worden de leefgebieden begrensd die op grond van een

⁸ De latere naam voor dergelijke plannen is Natuurbeheerplan.

ecologische analyse van het voorkomen van prioritaire soorten het meest in aanmerking komen voor gesubsidieerd beheer.

De leefgebieden op de Brabantse zeeklei zijn vervolgens doorvertaald in het provinciale Natuurbeheerplan (dat jaarlijks geactualiseerd wordt) en op die wijze sinds 2010 sturend geworden voor de inzet van subsidies voor agrarisch natuurbeheer op de Brabantse zeeklei. Voor de zand- en rivierkleigronden dient dit nog te gebeuren.

Geconcludeerd wordt dat de rol van de provincie in het agrarisch natuurbeleid in de evaluatieperiode sterk aan belang heeft gewonnen. In het soorten- en leefgebiedenbeleid bepaalt de provincie nu zelf het beleid. Bij de Rijksregelingen met Europese cofinanciering is de provincie medebeleidsbepalend binnen Europese en Rijkskaders.

Het toenemende belang van de provincie in het agrarisch natuurbeleid wordt ook weerspiegeld in een toename van de provinciale financiële inzet op dit beleidsterrein. Aan het begin van de evaluatieperiode werden voor het agrarisch gebied alleen provinciale middelen ingezet vanuit de provinciale regeling voor natuur en landschap (de 'beleidsregel'). In de periode rond 2000 werd - voor alleen het onderdeel Kleine Landschapselementen - jaarlijks circa € 500.000 ingezet. In 2012 bedroeg de eigen financiële inzet vanuit de provincie op agrarische natuur en landschap - voor de regelingen (-onderdelen) waarop deze evaluatie zich richt - circa 2,1 miljoen op een totaal van circa 6 miljoen aan beschikbare uitvoeringsbudgetten. Deze eigen provinciale inzet vond in 2012 plaats via de 'beleidsregel', Stika en de beleidsregel uitvoering soortenbeleid (zie ook tabel 4.1 in hoofdstuk 4 en de hoofdstukken over de regelingen).



Vrijwilligers IVN Veghel verwijderen houtopslag bij Hurkske Erp

4 Introductie van de subsidieregelingen

In de hoofdstukken 6 tot 9 gaan we afzonderlijk in op de vier te evalueren subsidieregelingen en de daarmee behaalde resultaten. In dit hoofdstuk introduceren we de regelingen beknopt zodat de overeenkomsten en verschillen op hoofdlijnen inzichtelijk worden. Daarna gaan we in hoofdstuk 5 eerst in op de monitoring en evalueerbaarheid van de effecten van de regelingen.

4.1 Beknopt overzicht verschillende regelingskenmerken

De Brabantse stimuleringsregelingen vormen de kern van het provinciaal instrumentarium voor agrarische natuur- en landschapsdoelen. Van het in het NLOB (zie paragraaf 3.3.1) benoemde sectorale juridische instrumentarium is in de provinciale praktijk vrijwel geen gebruik gemaakt. Het ruimtelijk beschermingsinstrumentarium uit het streekplanbeleid is wel gebruikt. Een beperking van dit instrumentarium is echter dat daarmee alleen geborgd kan worden dat verdere verdwijning van landschapselementen wordt tegengegaan. Het instrumentarium is niet geschikt om aanleg van nieuwe landschapselementen (landschapsherstel) en goed onderhoud en beheer van bestaande elementen te realiseren.

Een belangrijk kenmerk van subsidieregelingen is dat zij niet verplichtend zijn, maar dat er sprake is van vrijwilligheid bij de keuze om al dan niet deel te nemen. Het realiseren van de provinciale doelen voor agrarische natuur en landschap was en is dus afhankelijk van vrijwillige deelname. Die deelname is onder meer afhankelijk van de mate waarin het 'aanbod' vanuit de regeling(en) voldoende bekendheid geniet bij de doelgroep en als aantrekkelijk wordt gezien.

Bij de inrichting van subsidieregelingen spelen veel aspecten een rol die invloed hebben op de effectiviteit en efficiëntie van de regeling. Belangrijke 'knoppen' in verband met de inrichting van subsidieregelingen voor agrarische natuur en landschap zijn onder meer:

- De vertaling van de strategische en tactische beleidsdoelen in de operationele doelstellingen van de regeling: wat wordt er concreet beoogd met het openstellen van een regeling en aan welke hogere doelen draagt dat bij?
- De maatschappelijke belangen: welke andere partijen hechten belang aan de doelstellingen van de regeling, hebben er baat bij en kunnen bereid worden gevonden hun steentje bij te dragen, bijvoorbeeld door cofinanciering of 'in natura'?
- De geografische begrenzing: in welke gebieden worden welke operationele doelstellingen voor agrarische natuur en landschap nagestreefd?
- De inhoud: welke pakketten en maatregelen komen voor subsidieverstrekking in aanmerking?
- De doelgroepen: welke doelgroepen kunnen helpen om de gewenste resultaten te realiseren en moeten daarbij financieel ondersteund worden?
- De subsidiabele kostensoorten: voor welke kostensoorten (aanleg, waardedaling, beheer, etc.) wordt de subsidie beschikbaar gesteld?
- De hoogte van de vergoedingen: wat zijn voldoende aantrekkelijke en passende vergoedingen?
- De duur van de subsidieovereenkomsten/contracten.

Het ontwikkelen van een goede subsidieregeling is een kennisintensief proces. Bij agrarisch natuur- en landschapsbeheer moet ecologische kennis, kennis over gebieden en kennis over de drijfveren en economie van de (vooral agrarische) doelgroepen vertaald worden in een effectieve regeling en een efficiënte uitvoeringspraktijk. Daarbij is van belang om op te merken dat de provincie niet bij

elke regeling over evenveel mogelijkheden beschikt om 'aan de knoppen te draaien'. Met name bij regelingen die aan Europese staatssteunregels moeten voldoen of onder Rijks- dan wel interprovinciale regie staan, is de eigen bewegingsruimte beperkt.

Onderstaande tabel geeft een beknopt overzicht van enkele belangrijke kenmerken van de regelingen. Een meer volledige beschrijving van de regelingen, en de sturing die op die regelingen plaatsvindt, komt aan bod in de hoofdstukken 6 tot en met 9.

Naam regeling	Subsidieregeling uitvoering soorten-beleid	(p)SAN/ SNL-A	Subsidieregeling Natuur en Landschap, Onderdeel kleine landschapselementen	Beleidsregel Groen-Blauw Stimuleringskader (Stika)
Aspect				
Doel	Biodiversiteitbehoud Brabantbreed (zowel uitvoering als kennisontwikkeling voor beheer-innovatie)	Faunabeheer, florabeheer en landschapsbeheer in het agrarisch gebied	Vergroten aantal landschapselementen in agrarisch gebied. Bijeffecten op biodiversiteit en landschapsbeleving (recreatie).	Kwaliteitsverbetering en versterking beleefbaarheid van het landschap. Daarnaast integrale doelen (natuurwaarden, waterkwaliteit, recreatie, plattelandseconomie)
Looptijd	1997 – heden, voor het agrarisch gebied m.n. ingezet vanaf 2010	1975 (voorlopers) – heden	1987 – heden	2007 - heden
Gebieden	Gehele provinciale grondgebied voor zover van belang voor behoud prioritaire soorten.	Gebieden die in het Beheer- en Landschapsgebiedsplan (2002) en daarna de jaarlijkse Natuurbeheerplannen zijn aangewezen.	Gehele provinciale grondgebied uitgezonderd de EHS en bebouwde kom. Focus op groenblauwe mantel en aandachtsgebieden.	Agrarische gronden. Niet: bebouwde kom, in bestaande natuurgebieden en de EHS, in recreatieterrijnen en in tuinen en erven.
Doelgroep	Iedereen die kan bijdragen aan behoud of kennisontwikkeling behoud prioritaire soorten.	Agrariërs	Particulieren, gemeenten en waterschappen	Eigenaren van agrarische gronden die binnen gebiedscontracten vallen.
Uitvoeringsbudget (jaarlijkse besteding)	Agrarisch gebied: ca. € 300.000 per jaar (sinds 2011). NB. ca. € 3,5 miljoen per jaar voor de totale regeling.	Ca. € 2,3 miljoen in 2007 en ca € 4,1 miljoen in 2012.	Varieert jaarlijks: in 2001 € 645.000, nog geen € 75.000 in 2011. Gemiddeld € 300.000. NB. Hier komt de cofinanciering door particulieren nog bij.	Ca. € 3 miljoen per jaar, waarvan 50% gefinancierd door de provincie.

Financiers	Provincie (en eigen bijdrage Brabants Landschap en vrijwilligers)	Rijk en Europa	Provincie (50-80%) en eigen bijdrage deelnemers (20-50%)	Provincie: 50% Gemeenten en waterschappen: samen overige 50%
Subsidiabel	Vrijwel alle kosten (op projectbasis)	Beheerpakketten op basis van landelijke standaard-kostentabel (subsidiepercentage 100%)	Herstel, inrichting en aanleg op basis van provinciale normkosten. Geen bijdrage voor grond en beheer. Subsidiepercentage 50-80%.	Aanleg, beheer, inkomstenderving en waardedaling van de grond op basis van provinciale normkosten voor diverse beheerpakketten (subsidiepercentage 100%)

Tabel 4.1 Overzicht subsidieregelingen en kenmerken

*Knoflookpaddenpoel Hei-, Heg- & Hoogeind*

5 Monitoring en evalueerbaarheid agrarisch natuur- en landschapsbeheer Noord-Brabant

5.1 Inleiding

Een hoofddoelstelling van de evaluatie is het geven van ‘een beeld van de effectiviteit van het Brabantse agrarisch natuur- en landschapsbeheer’. Idealiter wordt dat beeld gebaseerd op gerichte en systematische monitoring van effecten over de volle breedte van het Brabantse agrarisch natuur en landschapsbeleid en -beheer. Dat heeft echter niet in deze breedte en met een dergelijke gerichtheid plaatsgevonden.

Wij beschrijven in dit hoofdstuk eerst welke overall monitoring⁹ van agrarische natuur en landschap plaatsvindt en in hoeverre deze bruikbaar is voor ons onderzoeksdoel. Daarna gaan we in op bestaande landelijke monitoringprogramma's specifiek gericht op de effectiviteit van regelingen voor agrarische natuur en landschap. Tenslotte beschrijven we de eigen Brabantse monitoringprogramma's die in de evaluatieperiode zijn uitgevoerd om de effectiviteit van de Brabantse regelingen voor agrarische natuur en landschap in beeld te brengen.

Vervolgens trekken we conclusies over de evalueerbaarheid van het agrarisch natuur- en landschapsbeleid op basis van de beschikbare monitoring en beschrijven we beknopt de aanvullende onderzoeksmethoden waarmee we getracht hebben de effectiviteit in beeld te brengen.

Tenslotte gaan we in op de wijze waarop respondenten de (inzet op) monitoring waarderen, trekken we een aantal conclusies ten aanzien van de monitoring van het agrarisch natuur- en landschapsbeleid in de provincie en doen we een aantal aanbevelingen.

5.2 Beschrijving van de overall monitoring van agrarische natuur en landschap

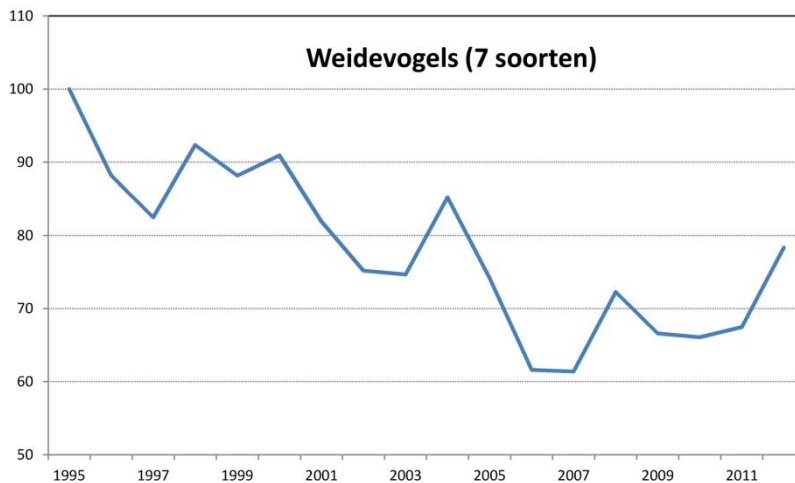
In deze paragraaf gaan we in op de overall monitoring van agrarische natuur en landschap. Tabel 5.1 biedt hiervan een overzicht. Met ‘overall’ wordt bedoeld dat het gaat om monitoring gericht op het in beeld brengen van de algemene trends in de natuurkwaliteit buiten de EHS. Deze monitoring staat los van specifiek beleid en ingezette subsidieregelingen en is vooral bedoeld om onderbouwde uitspraken te kunnen doen over de ontwikkeling van de (agrarische) natuur- en landschapskwaliteit in algemene zin.

De overall monitoring laat zien dat natuurwaarden in het agrarisch gebied sterk onder druk staan. Veel weidevogelsoorten nemen al decennia lang af (figuur 5.1). Ook ooit heel gewone nectarplanten die wijdverspreid voorkwamen, nemen al gedurende langere tijd in aantal af (figuur 5.2). Dit heeft ook negatieve gevolgen voor nectareters zoals dagvlinders, hommels en zweefvliegen.

⁹ Hiermee bedoelen we monitoring gericht op het verkrijgen van een algemeen beeld van de trends in de (agrarische) natuurkwaliteit, los van specifieke beleidsdoelstellingen of regelingen.

Groep/soorten	Meetnet	Organisatie	Vorm
Planten	Florameetnet	Provincie	PQ's
Planten	Florameetnet	Provincie	transecten
Broedvogels	BMP	Sovon / provincie	proefvlakken
Broedvogels	MAS	Sovon / BL	telpunten
Wintervogels	Watervogeltellingen	Sovon	telgebieden
Wintervogels	Ganzen en zwanen tellingen	Sovon / provincie	telgebieden
Dagvlinders	Meetnet dagvlinders	Vlinderstichting	transecten
Vissen	Meetnet poldervissen	RAVON	kilometerhokken
Dagactieve zoogdieren	Dagactieve zoogdieren	Sovon / Zoogdierverseniging	proefvlakken
Vleermuizen, voorjaar/zomer	Geen	Zoogdierverseniging	
Vleermuizen, winter	Winterverblijven	Zoogdierverseniging	winterverblijven
Amfibieënmeetnet	verspreidingsonderzoek	RAVON	losse meldingen
Planten	verspreidingsonderzoek	FLORON	losse meldingen
Levendbarende hagedis	verspreidingsonderzoek	RAVON	losse meldingen
Kleine zoogdieren	verspreidingsonderzoek	Zoogdierverseniging	losse meldingen
Dagvlinders	verspreidingsonderzoek	Vlinderstichting	losse meldingen
Landschapskwaliteit Nationale Landschappen	Monitor Kleine Landschapselementen (MKLE)	WOT Natuur & Milieu	

Tabel 5.1 Overzicht monitoring algemene natuurkwaliteit agrarische natuur en landschap



Figuur 5.1 Gecombineerde trend van zeven soorten weidevogels (Gele Kwikstaart, Grutto, Kuifeend, Scholekster, Slobeend, Tureluur, Veldleeuwerik) in het agrarisch gebied van Noord-Brabant.

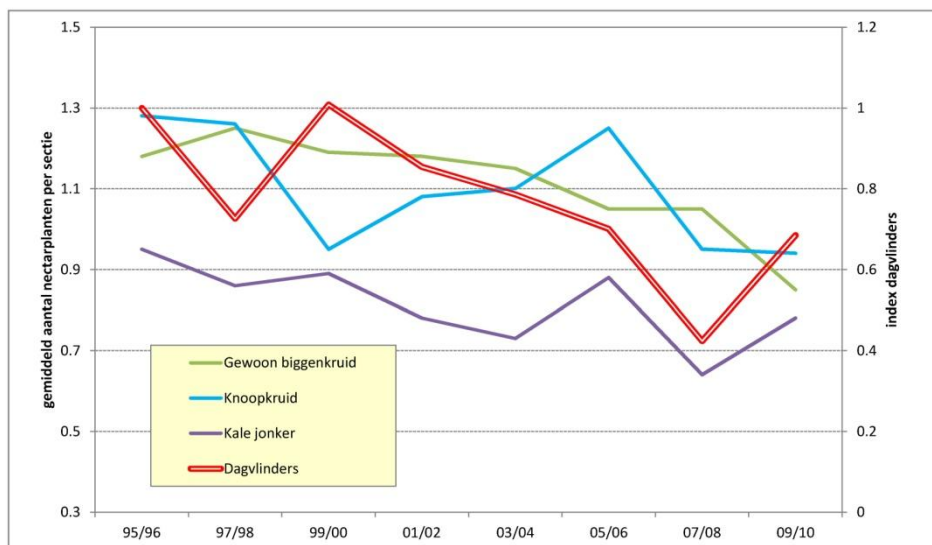


Fig. 5.2 Trend dagvlinders en bloemplanten voor dagvlinders in de provincie Noord-Brabant

5.2.1 Provinciale monitoring van de natuurkwaliteit buiten de EHS

De provincie Noord-Brabant heeft voor dit doel een eigen monitoringprogramma voor broedvogels van het agrarisch gebied en voor planten. Deze monitoring vindt plaats in steekproefgebieden. Voor de broedvogels zijn dit gebieden van enkele tientallen hectaren waar het voorkomen van broedvogels die gebonden zijn aan agrarisch gebied wordt gevolgd. Hierbij wordt de methodiek van het Broedvogel Monitoring Project (BMP) van Sovon gevolgd: elk gebied wordt in het voorjaar circa vijf keer bezocht. De resultaten leveren een schatting op van het aantal territoria ('broedparen') in het proefvlak. De monitoring van planten vindt plaats in enkele vierkante meters grote steekproefgebieden ('opnames' of 'pq's') of langs transecten. Voor dat laatste wordt bijvoorbeeld langs een perceelsrand gelopen.

Tot 2009 werd door de provincie in een grootschalig inventarisatieprogramma het hele agrarische gebied van de provincie eens in de circa 10 jaar geïnventariseerd op broedvogels. Hoewel de methodiek minder intensief was dan de huidige proefvlakken (drie in plaats van vijf bezoeken), leverden deze karteringen wel een vlakdekkend beeld op van de gehele provincie. Daarmee konden in het verleden ook uitspraken worden gedaan over de geografische verspreiding van broedvogels in Brabant en de ontwikkelingen daarin. Overigens was de actualiteit van deze gegevens beperkt door de lange duur van de meetcyclus.

5.2.2 Soortgroepspecifieke monitoring door PGO's

De Particuliere Gegevensbeherende Organisaties (PGO's) voeren landelijk soortgroepspecifieke monitoring uit. De Vlinderstichting heeft bijvoorbeeld een monitoringprogramma voor dagvlinders en libellen en RAVON voor reptielen, amfibieën en beek- en poldervissen. De meeste van deze monitoringprogramma's zijn onderdeel van het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) (<http://www.netwerkecologischemonitoring.nl/home>) en worden grotendeels uitgevoerd door vrijwilligers. Het CBS rapporteert jaarlijks over de trends in de soortgroepen (Zie <http://www.netwerkecologischemonitoring.nl/downloads/188/Meetprogramma%20NEM%20WEB%202013.pdf>).

Soort(groep)	Habitat	Monitoring	Mogelijk relevant voor:
Broedvogels			
weidevogels	nat, open grasland	BMP; Nestbescherming	SNL-A
akkevogels	open akkergebied	BMP; MAS; Nestbescherming	SNL-A; B&L ¹⁰
vogels van halfopen landschap ¹¹	halfopen landschap	BMP	Beleidsregel; SNL-A; B&L; STIKA
Steenuil	halfopen landschap	Integraal + broedsucces	Beleidsregel; SNL-A; B&L; STIKA
Kerkuil	halfopen landschap	Integraal + broedsucces	Beleidsregel; SNL-A; B&L; STIKA
Wintervogels			
ganzen en zwanen ¹²	open agrarisch gebied	Ganzen- en zwanentellingen	
akkevogels	open akkergebied	PTT; MAS-wintervogels	SNL-A; B&L
vogels van halfopen landschap	halfopen landschap	PTT	Beleidsregel; SNL-A; B&L; STIKA
roefvogels			
Vissen, amfibieën en reptielen			
Kamsalamander	Poelen	steekproefgebieden en verspreidingsonderzoek	Beleidsregel; SNL-A; B&L; STIKA
Boomkikker	poelen, braamwallen	integrale monitoring	Beleidsregel; SNL-A; B&L; STIKA
Levendbarende hagedis		transecten, losse meldingen	
Grote Modderkruiper	sloten in het klei op veen en veengebied	meetnet beek- en poldervissen	STIKA (actief randenbeheer)
Zoogdieren			
vleermuizen	heggen, singels	transecttellingen (gaan uitgerold worden)	Beleidsregel; SNL-A; STIKA
Haas	met name open agrarisch gebied	Dagactieve monitoring	SNL-A; STIKA
Waterspitsmuis	Slootranden	Braakballen monitoring	STIKA (actief randenbeheer)
Kleine marterachtigen ¹³		Geen	
Noordse Woelmuis			STIKA (actief randenbeheer)
Dagvlinders en libellen			
dagvlinders	wegbermen en zomen		
Pimpernelblauwtje		Soortspecifiek	STIKA (actief randenbeheer) ?
Groene Glazenmaker		Soortspecifiek	
Planten			
planten	wegbermen en zomen		
Drijvende waterweegbree	Sloten	geen actieve monitoring in sloten	STIKA (actief randenbeheer) ?
Grote Bremraap	bosranden, bermen, zomen	Soortspecifiek	
Kruipe moerasscherm	sloten en poelen	losse meldingen	
bedreigde akkerplanten			

Tabel 5.2 Overzicht soortspecifieke monitoring agrarische natuur

¹⁰ B&L staat voor Biodiversiteit en Leefgebieden, de huidige naam van de subsidieregeling (uitvoering) soortenbeleid.

¹¹ Specifiek Brabantse doelsoorten: Wulp, Patrijs, Geelgors en Roek.

¹² Specifiek Brabantse doelsoort: Kleine Zwaan.

¹³ Specifiek Brabantse doelsoort: Bunzing.

Naast het NEM hebben sommige PGO's ook monitoringprogramma's die ze zelf grotendeels financieren. Een voorbeeld hiervan is het PTT-wintervogelproject van Sovon waarmee de ontwikkelingen in de stand van de in ons land overwinterende vogels worden gevolgd. Het grootste deel van de monitoring vindt plaats in steekproefgebieden. Dit kunnen hele kleine gebiedjes zijn zoals een poel of gebieden van duizenden hectaren waar zeldzame broedvogels of roofvogels worden gevolgd. Een overzicht van de soortspecifieke monitoring is opgenomen in tabel 5.2.

Naast de gestandaardiseerde monitoring worden door veel PGO's ook losse meldingen van het voorkomen van soorten verzameld. Het portaal daarvoor is www.telmee.nl. Deze gegevens kunnen, na bewerking met geavanceerde statistische technieken, bij enkele soortgroepen ook gebruikt worden om trends te berekenen. De gegevens kunnen een indicatie geven of lokaal bijzondere soorten verschijnen of verdwijnen. Door de niet-gestandaardiseerde opzet moeten uitspraken naar aanleiding van dit soort 'losse' gegevens echter met de nodige voorzichtigheid worden omgeven.

5.2.3 Monitoring door andere organisaties

Naast de monitoring door PGO's vindt soms regionaal of landelijk gestandaardiseerde monitoring plaats. Voor Noord-Brabant is de provincie de belangrijkste leverancier van dit type informatie over flora en avifauna. De Stichting Natuurbank Nederland verzamelt overwegend losse meldingen van een breed scala aan soortengroepen op www.waarneming.nl. Voor deze waarnemingen gelden dezelfde mogelijkheden en beperkingen als voor de losse meldingen die bij de PGO's binnenkomen.

5.2.4 Landschapsmonitoring

Gegevens voor het meten van veranderingen van het landschap zijn in principe voorhanden door middel van de registratie van uitgevoerde werkzaamheden binnen de projecten en informatie uit de topografische bestanden van Nederland (TOP10) van het Kadaster. Hiermee zijn objectieve veranderingen in het landschap in beeld te brengen, met name wat betreft de aan- of afwezigheid van landschapselementen. Dit zegt op zich zelf nog niet zoveel over de landschapskwaliteit, omdat landschapskwaliteit een element van waardering in zich heeft.

Er zijn geen gestandaardiseerde monitoringmethoden voor landschapskwaliteit die op enige schaal worden uitgevoerd in Nederland. Door Alterra is in 2005 de Monitor Kleine Landschapselementen (MKLE) ontwikkeld voor de monitoring van de landschapskwaliteit in Nationale Landschappen. In Noord-Brabant is dit van toepassing op Nationaal Landschap het Groene Woud. De monitor volgt vier kenmerken van landschappelijke kwaliteit: het groene karakter, de openheid, de toegankelijkheid en de samenhang met de cultuurhistorische patronen en structuren (Oosterbaan et al. 2005). In 2009 is een nulmeting uitgevoerd met een aangepaste versie van de MKLE, de MKLE+ (Koomen et al. 2007) (Zie <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/publicatie/Monitor+Nationale+Landschappen+2009>). Er zijn nog geen vervolgmetingen gedaan zodat geen uitspraken mogelijk zijn over ontwikkelingen in de landschapskwaliteit in het Groene Woud.

5.2.5 Conclusies

Wij concluderen dat er door diverse organisaties, waaronder de provincie, veelal trendmonitoring wordt uitgevoerd waarmee in algemene zin uitspraken kunnen worden gedaan over de toestand van de natuur (o.a. trends van soorten). Over de ontwikkelingen in de verspreiding van soorten over Brabant kunnen door het stopzetten van de vlakdekkende kartering geen uitspraken meer

worden gedaan. Ook is de opzet van de trendmonitoring meestal niet geschikt om uitspraken te onderbouwen over de effectiviteit van het (gesubsidieerde) beheer van agrarische natuur in Brabant. Voor de landelijke monitoring van de landschapskwaliteit geldt dat deze te beperkt van opzet is om algemene uitspraken over de ontwikkeling van de kwaliteit van het Brabantse agrarisch landschap te kunnen doen.

5.3 Landelijke monitoring van de effecten van regelingen voor agrarische natuur en landschap

Drie van de vier regelingen die we in deze evaluatie onderzoeken zijn specifiek Brabants. Het spreekt voor zich dat hiervoor geen landelijke monitoringprogramma's bestaan (zie verder paragraaf 5.4). De SAN/SNL-A regeling is echter een landelijke regeling, eerst onder Rijkverantwoordelijkheid, later onder een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk, IPO en provincies. Tot voor kort werden geen landelijke SAN/SNL-monitoringprogramma's gericht op het in beeld brengen van de effecten van beheer(subsidies) uitgevoerd¹⁴. Recent zijn voor SNL en SNL-A wel monitoringprogramma's afgesproken die gaan leiden tot landelijk uitwisselbare en vergelijkbare informatie voor verschillende doelstellingen en gebruikers (beheerders, collectieven, provincie, Rijk). De SNL-A monitoring wordt op dit moment ontwikkeld in IPO-verband en zal pas in 2016 in alle provincies operationeel zijn. Dit valt derhalve buiten de evaluatieperiode.

Wij concluderen dat er vanuit landelijke programma's geen bruikbare informatie beschikbaar is voor het evalueren van de effecten van het SAN/ SNL-A beheer.

5.4 Monitoring van de effecten van Brabantse subsidieregelingen voor agrarische natuur en landschap

In deze paragraaf wordt aangegeven welke monitoring specifiek gericht is (geweest) op het in beeld brengen van de effecten van subsidieregelingen voor agrarische natuur en landschap in de provincie Noord-Brabant tijdens de onderzoeksperiode.

We maken onderscheid tussen:

- monitoringprogramma's om de effecten van de Brabantse subsidieregelingen voor aanleg en beheer van agrarische natuur en landschap **integraal** in beeld te brengen;
- monitoringprogramma's om de effectiviteit van **specifieke onderdelen** van subsidieregelingen in beeld te brengen;
- onderzoeksmonitoring die erop gericht is om in een onderzoekscontext de effectiviteit van beheer(innovaties) in beeld te brengen (veelal korter lopende monitoring).

5.4.1 Integrale effectgerichte monitoring Brabantse subsidieregelingen

Hierover kunnen we kort zijn. Er zijn in de evaluatieperiode geen monitoringprogramma's opgezet en uitgevoerd om integraal de effecten van Brabantse subsidieregelingen (Uitvoering soorten- en leefgebiedenbeleid, STIKA en 'de beleidsregel') in beeld te brengen. Voor de landelijke regeling SNL-A zijn hierover recent wel afspraken gemaakt (zie paragraaf 5.3).

¹⁴ Voor de monitoring van agrarische natuur staat een uitgebreide set aan monitoringmethoden ter beschikking. Deze zijn veelal omschreven in vaste monitoringprotocollen die zijn opgesteld door de provincie en PGO's.

Effectmonitoring regelingen Brabant	Regeling	Uitgevoerd door	Doel
Structurele monitoring van onderdelen van regelingen			
Vrijwillige weidevogelbescherming Noord-Brabant	B&L	CLB	Vergroten uitkomstpercentage weidevogelnesten
Monitoring plas-dras Mareense Kooi	B&L en SNL	CLB	Vergroting diversiteit door plasdras en toename broedparen weidevogels
Monitoring akkerranden in collectieve beheerplannen West-Brabant	SNL	CLB	Meten effectiviteit akkerranden
Collectief weidevogelbeheerplan Beerse Overlaet	SNL	CLB, ZLTO & ANV	Vergroten aantallen kritische weidevogels in 2016
Collectief akkervogelbeheerplan Bergen op Zoom	SNL	CLB, ZLTO & ANV	Stabilisatie populatie akkervogels in 2017
Collectief akkervogelbeheerplan Biesbosch	SNL	CLB, ZLTO & ANV	Stabilisatie populatie akkervogels in 2017
Collectief weidevogelbeheerplan Land van Heusden en Altena	SNL	CLB, ZLTO & ANV	Vergroten aantallen kritische weidevogels in 2016
Collectief weidevogelbeheerplan Made-Drimmelen	SNL	CLB, ZLTO & ANV	Vergroten aantallen kritische weidevogels in 2016
Collectief akkervogelbeheerplan Moerdijk	SNL	CLB, ZLTO & ANV	Stabilisatie populatie akkervogels in 2017
Collectief weidevogelbeheerplan Rielsche Heide	SNL	CLB, ZLTO & ANV	Vergroten aantallen kritische weidevogels in 2016
Collectief weidevogelbeheerplan Schijndelse Heide	SNL	CLB, ZLTO & ANV	Vergroten aantallen kritische weidevogels in 2016
Collectief akkervogelbeheerplan Steenberg	SNL	CLB, ZLTO & ANV	Stabilisatie populatie akkervogels in 2017
Collectief weidevogelbeheerplan Vughtse Gement	SNL	CLB, ZLTO & ANV	Vergroten aantallen kritische weidevogels in 2016
Onderzoeksmonitoring			
Onderzoek naar de aanleg en het onderhoud van erfbeplantingen	Beleidsregel	Stileer adviesburo	aanwezigheid en beheer erfbeplanting
Amfibieënpoelen in Noord-Brabant	Beleidsregel	Natuurbalans	Voldoen de aangelegde poelen
Onderzoek naar bijzondere plantensoorten in akkerranden op de Brabantse zeeklei in 2013 en evaluatie onderzoek 2012-2013	B&L	Adviesbureau Cools	Standhouden/verspreiding akkerflora door inzaai
Leven op de rand 2009	B&L	Adviesbureau Cools	Onderzoek beheerde/onbeheerde randen
Leven op de rand 2010	B&L	Adviesbureau Cools	Onderzoek beheerde/onbeheerde randen
Leven op de rand 2011	B&L	Adviesbureau Cools	Onderzoek beheerde/onbeheerde randen
Evaluatie Leven op de rand 2009-2011	B&L	Adviesbureau Cools	Onderzoek beheerde/onbeheerde randen
Topranden: Succesfactoren Actief Randenbeheer	B&L	Bureau Natuurbalans	Onderzoek naar succesfactoren voor randen met hoge biodiversiteit
Evaluatie regeling 'Rustzones voor kritische weidevogels'	B&L	CLB	Vergroten uitkomstpercentage weidevogelnesten en overleving kuikens
Maatregelen voor Kievit op bouwland 2012	B&L	CLB	Vergroten uitkomstpercentage weidevogelnesten en overleving kuikens
Maasheggenonderzoek	SNL?	Provincie Noord-Brabant	kwaliteit heggen vastleggen
Onderzoek naar effect actief randenbeheer op akker- en weidevogels in West-Brabant	STIKA-ARB	Adviesbureau Cools	Vaststellen of spuitvrije zones een grotere aantrekkingskracht hebben dan niet spuitvrije zones
Bufferstroken in Nederland	STIKA	STOWA	samenvoegen kennis bufferstroken

Actief Randenbeheer Brabant II	STIKA-ARB	Project Actief Randenbeheer Brabant	Effect ARB basis biodiversiteitsranden op dichtheden van natuurlijke vijanden en plagen in gewas
Biodiversiteit in perceelsranden in Noord-Brabant	STIKA-ARB	Natuurbalans	Onderzoek of randenbeheer effect heeft op de biodiversiteit
Biodiversiteit bij actief randenbeheer in Noord-Brabant	STIKA-ARB	Natuurbalans	Onderzoek of randenbeheer effect heeft op de biodiversiteit

Tabel 5.3 Effectgerichte monitoring van Brabantse subsidieregelingen voor agrarische natuur en landschap

5.4.2 Effectgerichte monitoring van onderdelen van Brabantse subsidieregelingen

Hieronder beschrijven we per regeling voor welke onderdelen van regelingen langjarige monitoring van effecten heeft plaatsgevonden (zie ook tabel 5.3).

Subsidieregeling (uitvoering) soortenbeleid

Deze subsidieregeling is primair een regeling gericht op het projectmatig uitvoeren van maatregelen die bijdragen aan behoud van soorten en leefgebieden. Een klein deel van het beschikbare budget is gericht op maatregelen/projecten in het agrarisch landschap. In veel gevallen gaat het daarbij om pilots met nieuwe beheervormen of beheerinnovaties. Veel projecten hebben hierdoor ook een onderzoekscomponent (zie paragraaf 5.4.3). Daarnaast wordt een deel van het beschikbare budget besteed aan (langjarige) projecten zoals de vrijwillige weidevogel- en uilenbescherming in het agrarisch landschap buiten de SNL-A kerngebieden voor weide- en akkervogels. De resultaten hiervan worden langjarig in beeld gebracht: het Brabants Landschap coördineert de vrijwilligersgroepen die de monitoring van kerkuil en steenuil en het broedsucces van weidevogels in de provincie uitvoeren. Dit betreft zowel de weidevogelmonitoring in het agrarisch gebied buiten de collectieve SNL-A kerngebieden voor weidevogels, als de weidevogelmonitoring in die SNL-A kerngebieden (zie hieronder).

SNL-A

In de collectieve SNL-A kerngebieden voor weidevogels vindt 'monitoring'¹⁵ plaats door de vrijwillige weidevogelgroepen (dit vond deels ook al plaats voor de start van de collectieven). Vóór SNL vooral op nesten en sinds SNL op broedparen en kuikens. De collectieven en daarbij betrokken vrijwilligers monitoren de situatie in het veld, bijv. in de zin van veldwaarnemingen van nesten, eieren en kuikens. Deze informatie is nodig voor en wordt gebruikt in de jaarlijkse cyclus van het actualiseren van het mozaïekbeheer en kan worden gezien als de reguliere monitoring van de grotere soorten waarvan betrouwbaar nesten kunnen worden gevonden. Naast het zoeken naar nesten wordt binnen de collectieven op gestandaardiseerde wijze (alarmtellingen) het bruto nestsucces van enkele soorten weidevogels gevolgd. Er is vanuit SNL-A een budget voor provinciale coördinatie (ANV, gebiedscoördinator, Coördinatiepunt Landschapsbeheer) van de collectieven. Hiermee kunnen ook de alarmtellingen worden gecoördineerd. De coördinatie en uitvoering van de legselbescherming en de vrijwilligers worden nu deels betaald via projectsubsidies vanuit de (huidige) Subsidieregeling Leefgebieden en Biodiversiteit, de opvolger van de Subsidieregeling (uitvoering) Soortenbeleid, en deels uit eigen budget van het CLB.

¹⁵ Dit is een andere vorm van monitoring dan de officiële SNL-A monitoring die nog in ontwikkeling is.

In Noordwest-Brabant wordt de effectiviteit van SNL-A akkervogelranden op vogels gevolgd (Sloothaak & van Gils 2013). De monitoring van het SNL-A richt zich, naast de effectiviteit van de randen, ook op de algemene kwaliteit van het agrarisch gebied voor vogels in regio's waar akkervogelrandenbeheer wordt uitgevoerd door middel van MAS-punten¹⁶ in de collectieve kerngebieden uitgevoerd door tellers van het CLB. Het eerste jaar (1x broedvogels en 1x wintervogels) is deze monitoring gefinancierd door de provincie. Daarna heeft het Brabants Landschap de monitoring zelf betaald.



Alarmtellingen Grutto

STIKA

Er zijn geen onderdelen waarvan de effecten (op landschap, ecologie, waterkwaliteit en recreatieve benutting) structureel worden gemonitord.

Beleidsregel

Voor het onderdeel Kleine Landschapselementen van de beleidsregel bestaat geen monitoring-programma dat de effecten op landschap (en ecologie) structureel in beeld brengt.

5.4.3 Onderzoeksmonitoring

Subsidieregeling (uitvoering) Soortenbeleid

Binnen het SOLABIO-project is een uitgebreide monitoring van akkerranden opgezet waarin naast vogels ook planten en insecten zijn gevolgd.

Ten behoeve van de weidevogelbescherming zijn de resultaten van beschermingsstudies voor Kieviten op akkers en de effecten van gericht uitstellen van maai-beheer op locaties met weidevogelnesten (rustzones voor kritische weidevogels) uitgebreid gevolgd door het Coördinatiepunt

¹⁶ Het Meetnet Agrarische Soorten (MAS) is een meetnet gericht op de vogels van het agrarisch gebied dat in een aantal provincies wordt uitgevoerd sinds circa 2009. Het meetnet is primair gericht op het volgen van de algemene trends. Doordat een deel van de meetpunten is gelegd bij percelen waar beheer wordt uitgevoerd biedt het meetnet ook de mogelijkheid effecten van het beheer in beeld te brengen.

Landschapsbeheer. De monitoring, grotendeels door vrijwilligers, en de verslaglegging hiervan is bekostigd door het Coördinatiepunt Landschapsbeheer.

Voorbeelden van andere projecten met onderzoeksmonitoring zijn:

- Project Maatregelen Patrijs: acht voorbeeldgebieden mede gefinancierd door de provincie.
- Vernattingsmaatregelen Beerse Overlaat (zie verslag monitoring 2012-2013; trekker Waterschap.
- Project Stimulering soorten van het agrarisch landschap (41 deelprojecten): heel beperkt vindt er effectgerichte onderzoeksmonitoring plaats (bijvoorbeeld Huiszwaluwtilen, Oeverzwaluw-wand, IJsvogelwand, renovatie bestaande winterverblijven).
- Plasdras Mareense Kooi: zie verslag monitoring 2011-2013.

SNL-A

Er is geen onderzoeksmonitoring uitgevoerd.

STIKA

De effectiviteit van het Actief Randenbeheer, gericht op de diversiteits- en bufferdoelstellingen van de randen binnen de STIKA-regeling, is met regelmaat onderzocht. Verder is geen onderzoeksmonitoring uitgevoerd.

Beleidsregel

Er is geen onderzoeksmonitoring geweest, wel is achteraf een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de met de regeling aangelegde poelen. Ook is gekeken naar onderhoud en beheer van in het verleden vanuit de regeling aangelegde landschapselementen.

Zie voor een overzicht van uitgevoerde onderzoeksmonitoring ook tabel 5.3.

5.4.4 Conclusies

Er heeft geen systematische en integrale monitoring plaatsgevonden van de effecten van de vier Brabantse subsidieregelingen voor het beheer van agrarische natuur en landschap op ecologie, landschap, waterkwaliteit en recreatieve benutting. Ook kan geconcludeerd worden dat voor slechts een beperkt aantal onderdelen van de regelingen de effecten van (gesubsidieerde) aanleg en beheer goed in beeld zijn gebracht. Voor zover op onderdelen effecten van beheer structureel in beeld worden gebracht, lijkt dit hoofdzakelijk plaats te vinden door vrijwilligersgroepen gecoördineerd door het Brabants Landschap.

Bij de onderzoeksmonitoring is het beeld positiever. De belangrijkste onderzoeksmonitoring die sinds 2002 heeft plaatsgevonden is de gedegen monitoring van akkerranden in het kader van het project SOLABIO en STIKA (actief randenbeheer). Daarnaast is onderzoeksmonitoring (veelal met inzet van vrijwilligers) standaard onderdeel van de projecten die het CLB uitvoert binnen de subsidieregeling (uitvoering) Soortenbeleid. De financiering daarvan vindt, noodgedwongen, grotendeels plaats met eigen middelen van het CLB.

5.5 Waardering

Ook uit de gesprekken met respondenten komt naar voren dat monitoring gericht op het integraal in beeld brengen van de effecten van de subsidieregelingen voor aanleg en beheer van agrarische

natuur en landschap niet heeft plaatsgevonden. Volgens de respondenten die wij hierover hebben gesproken laat de Brabantse inzet op monitoring te wensen over. Als belangrijkste reden hiervoor wordt gezien dat monitoring politiek-bestuurlijk niet 'sexy' is. De politiek-bestuurlijke aandacht lag de afgelopen jaren zeer sterk bij uitvoering. Binnen de eigen organisatie van de provincie zit 'monitoring' vaak ook niet of pas in een heel laat stadium aan tafel bij de ontwikkeling van beleid of subsidieregelingen. Het gevolg hiervan is dat wetenschappelijk onderbouwde uitspraken over de effectiviteit van de subsidieregelingen maar heel beperkt mogelijk zijn. Dit geldt voor landschapskwaliteit nog sterker dan voor agrarische natuur.

Een enigszins positieve uitzondering op dit beeld vormt de onderzoeksmonitoring. De door de respondenten meest gewaardeerde vorm van monitoring die heeft plaatsgevonden was onderdeel van het SoLaBio-project van ZLTO en Brabants Landschap dat gefinancierd werd door de provincie. Dit project was onder meer gericht op het verkrijgen van inzicht in de ecologische effecten van diverse vormen van akkerrandenbeheer. Deze onderzoeksmonitoring heeft veel diepgaande en nieuwe inzichten voor het akkerrandenbeheer opgeleverd. Dergelijke nieuwe kennis is niet alleen objectief van belang maar werkt ook stimulerend en motiverend op het agrarische beheer. Daarnaast heeft op kleinere schaal en gecoördineerd door het Brabants Landschap onderzoeksmonitoring door vrijwilligers plaatsgevonden in het kader van pilotprojecten gericht op beheerinnovaties (rustzones weidevogels, maatregelen kievit op bouwland). Ook deze projecten hebben waardevolle inzichten en resultaten opgeleverd. Het Brabants Landschap geeft daarbij wel aan dat het erg moeilijk is en vaak niet lukt om in de regelingen en projecten die gesubsidieerd worden door de provincie voldoende ruimte en aandacht voor (onderzoeks)monitoring te krijgen. Regelmatig organiseert het Brabants Landschap uit eigen middelen en/of met behulp van vrijwilligers vormen van 'monitoring' bij wijze van 'noodverband' om nog iets te kunnen zeggen over resultaten. De plots in het algemene meetnet van de provincie zijn over het algemeen niet representatief voor de projecten in het agrarisch landschap (en daar ook niet voor bedoeld). Er zijn volgens het CLB te weinig mogelijkheden voor professioneel ecologisch onderzoek/monitoring.

De onderzoeksmonitoring die plaatsvond in het SoLaBio-project is in overleg met de provincie opgevolgd door de monitoring van het Meetnet Agrarische Soorten (MAS). Deze biedt wel de mogelijkheid om uitspraken te doen over trends van vogelsoorten bij agrarisch randenbeheer, maar is volgens de respondenten van de provincie niet geschikt om de ecologische effectiviteit van het Brabantse akkerrandenbeheer te bepalen. De methode van de huidige MAS-monitoring is ongeschikt om de bredere effecten op flora en fauna zichtbaar te maken die in de SoLaBio-monitoring wel aan het licht kwamen. Dit vormt op lange termijn mogelijk een risico voor de continuïteit van het akkerrandenbeheer.

Gebrekkige aandacht voor monitoring leidt volgens respondenten niet alleen tot beperkingen voor de evalueerbaarheid maar ook tot de onmogelijkheid om de beleidscyclus te sluiten op basis van objectieve informatie over het doelbereik. Respondenten geven ook aan dat sturing vanuit de strategische doelstellingen van het agrarisch natuur- en landschapsbeleid op de instrumenteninzet hierdoor nauwelijks plaats kan vinden, althans niet erg secuur.

5.6 Conclusies monitoring

De aandacht voor en inzet op monitoring van (onderdelen van) regelingen voor agrarische natuur en landschap door de provincie laat in de evaluatieperiode te wensen over. De belangrijkste

positieve uitzonderingen zijn de weidevogelmonitoring door vrijwilligers (broedsucces) en de provincie, monitoring van de effectiviteit van SNL-A randen op vogels en de onderzoeksmonitoring in het kader van het SoLaBio-project naar de ecologische effectiviteit van akkerranden. Systematische monitoring van landschapskwaliteit is geheel afwezig.

Door de gebrekkige monitoring is de provincie veelal niet in staat om de beleidscyclus voor haar stimuleringsbeleid voor agrarische natuur en landschap te sluiten op basis van goed onderbouwde informatie. Monitoring is niet alleen belangrijk om resultaten aan te kunnen tonen, maar ook om te kunnen leren en daarmee beleid en middeleninzet effectiever te kunnen maken.

Voor zover monitoring georganiseerd kan worden door partners van de provincie, moet dat op dit moment veelal gebeuren met de zeer beperkte middelen (inclusief inschakeling van 'kosteloze' vrijwilligers) die uitvoerende organisaties zoals het Coördinatiepunt Landschapsbeheer daarvoor zelf ter beschikking kunnen stellen. Er is waardering voor de manier waarop de betrokken organisaties de huidige monitoring uitvoeren. Een structurele monitoring van (landelijke) regelingen is echter alleen mogelijk indien de protocollen daarvoor eenduidig zijn vastgesteld. Dat is nog niet geval, waardoor een professionele monitoring onmogelijk is.

5.7 Evalueerbaarheid en gehanteerde onderzoeksmethoden

Het voorgaande heeft gevolgen voor de evalueerbaarheid van de effectiviteit van de subsidie-regelingen voor agrarische natuur en landschap. Het is slechts beperkt mogelijk hierover wetenschappelijk onderbouwde uitspraken te doen. Zonder een gedegen monitoring is de effectiviteit strikt genomen alleen te meten in de vorm van 'indrukken', op basis van 'expert judgement', e.d.

In deze evaluatie zullen we, zoals gevraagd, een beeld geven van de effectiviteit van het Brabantse natuur- en landschapsbeheer. Dit beeld baseren we op een combinatie van methoden: (beperkt) beschikbare monitoringinformatie, projectevaluaties en expert judgement van zowel respondenten als onderzoekers.

5.8 Aanbevelingen

Aanbevolen wordt meer te investeren in effectmonitoring om beter in beeld te krijgen in welke mate de beoogde doelstellingen gerealiseerd worden en welke maatregelen en pakketten effectief zijn. Dit helpt ook bij het periodiek evalueren en het maken van onderbouwde keuzen ten aanzien van de opzet van subsidieregelingen en bij een verantwoorde inzet van financiële middelen. *Het nemen van verantwoordelijkheid voor monitoring past naar onze mening bij uitstek bij de centrale rol die de provincie sinds kort in het agrarisch natuurbeleid heeft. Bij de uitwerking en uitvoering van de monitoring ligt op onderdelen samenwerking met het CLB voor de hand. Bij de monitoring van het landschapsbeleid ligt samenwerking met gemeenten voor de hand.*

Aanbevolen wordt een doel-middelen hiërarchie of 'logical framework' voor het agrarisch natuur- en landschapsbeleid uit te werken en in samenwerking met de afdeling monitoring hiervoor effect-indicatoren te ontwikkelen. Aanbevolen wordt vervolgens monitoringprogramma's (bij voorkeur inclusief nulmetingen) te ontwikkelen en uit te voeren om de beoogde effecten te meten. *Voor een goede monitoring dient duidelijk te zijn welke concrete effecten het beleid en de subsidieregelingen beogen. De doelen moeten helder zijn. Dit brengt met zich mee dat het agrarisch*

natuur- en landschapsbeleid op strategisch, tactisch en operationeel niveau (inclusief de bijdrage van de subsidieregelingen aan de doelstellingen) moet zijn uitgewerkt op een wijze dat daaraan meetbare effectindicatoren kunnen worden gekoppeld.

Wij willen er op wijzen dat het hierbij niet alleen gaat om ecologische doelstellingen en indicatoren. Eén van de hoofddoelstellingen van het agrarische natuur- en landschapsbeleid is een ‘vermaatschappelijkingsdoelstelling’. Bij het uitwerken van het agrarisch natuur- en landschapsbeleid dient naar onze mening deze vermaatschappelijkingsdoelstelling meer aandacht te krijgen: de ecologische en sociale doelstellingen van het beleid zouden meer geïntegreerd en evenwichtig uitgewerkt dienen te worden. De effectmonitoring dient vervolgens ook de effecten in het sociale domein te omvatten.

Aanbevolen wordt bij de uitvoering van de monitoring waar mogelijk gebruik te maken van vrijwilligers (met coördinatie door het Coördinatiepunt Landschapsbeheer).

Monitoring kan kostbaar zijn. Vrijwilligers spelen, mede daardoor, nu al een relatief grote rol in de monitoring. Dit is niet alleen relatief goedkoop, veel mensen zien dit ook als een zinvolle vrijetijdsbesteding. Monitoring door vrijwilligers is, naast de rol die vrijwilligers spelen bij beheer en bescherming, naar onze mening een van de betere manieren om vermaatschappelijking van het agrarisch natuur- en landschapsbeleid te bereiken. De uitwerking hiervan zou mogelijk plaats kunnen vinden in het BrUG-deelprogramma Natuur + Maatschappij. Monitoring door vrijwilligers kan ook de lokale betrokkenheid bij agrarische natuur en landschap vergroten wanneer er voor wordt gezorgd dat de resultaten van de monitoring ook in lokale en regionale media en platforms worden ingebracht.

Een voorbeeld hiervan, toegespitst op landschapsmonitoring, is uitgewerkt in onderstaand kader.

Organiseer een landschapsmonitoring’ (Brabants Agrarisch Landschap in Beeld) met vrijwilligers (zowel natuur- en landschapsvrijwilligers, heemkundekringen, e.d. als amateurfotografen, agrariërs en particuliere eigenaren) o.l.v. het Coördinatiepunt Landschapsbeheer. De monitoring is onder meer gericht op het visueel in beeld brengen van landschapselementen die zijn/worden aangelegd en beheerd met subsidiegeld en waarvan de beelden, vergezeld door verhalen (‘storytelling’) met een waarderingscomponent (‘landschapskwaliteit’), gepresenteerd worden via een website. Het ‘verhaal achter de beelden’ kan verteld worden door de fotograaf, dan wel de agrariër of particulier op wiens terrein het landschapselement is aangelegd en/of door het Coördinatiepunt Landschapsbeheer dat het overzicht heeft van verstrekte subsidies.

Door dit lokaal/regionaal van onderop te organiseren, maar technisch-organisatorisch in een groter verband onder te brengen, ontstaat een krachtig instrument om de aandacht en interesse voor het Brabantse agrarische landschap te versterken. Agrariërs en particulieren gaan zien dat er ook door anderen belang wordt gehecht aan hun landschapselementen en zullen meer aandacht krijgen voor beheer en onderhoud. Vrijwilligers en de bredere samenleving zien concreet dat het door hen gewaardeerde landschap er niet zomaar is, maar ‘mede mogelijk is gemaakt door de subsidies’ en zijn eerder bereid het landschap te helpen onderhouden. Er zijn ook school/onderwijsprojecten aan te koppelen waarin kinderen/scholieren actief het Brabantse agrarische landschap beleven en het verhaal erachter leren kennen.

Ook is langdurige monitoring d.m.v. fotografie geschikt om de ontwikkeling van het landschap in beeld te brengen. Tenslotte zorgt een dergelijke aanvliegroute via (foto)monitoring voor meer aandacht voor knelpunten in het landschap en het recreatieve gebruik ervan, bijv. wanneer er een forumfunctie aan zou worden gekoppeld.

Eventueel is samenwerking mogelijk met het project 'NL in beeld' van de stichting Saxifraga, Sovon en de Vlinderstichting. Dat project richt zich evenwel minder expliciet op de sociale kant.

5.9 Leeswijzer hoofdstukken 6 t/m 9

In de hoofdstukken 6 t/m 9 geven we een beschrijving van de subsidie-instrumenten die de provincie Noord-Brabant in de periode 2000-2012 heeft ingezet voor het natuur- en landschapsbeheer. Deze subsidie-instrumenten vormen de kern van het onderzoek.

Het betreft de volgende subsidieregelingen

- Beleidsregel (Uitvoering) Soortenbeleid, sinds 2013: Subsidieregeling Biodiversiteit en Leefgebieden (B&L);
- Programma Beheer (PB), met daaraan verbonden de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN), sinds 2010: Subsidieregeling Natuur en Landschapsbeheer – Agrarisch (SNL-A);
- Provinciale subsidieregeling natuur en landschap (de 'beleidsregel'), sinds 2013: Subsidieregeling Verbindingen en Landschap;
- Subsidieregeling Groen Blauw Stimuleringskader (Stika).

De beschrijving volgt in grote lijnen dezelfde opzet. Gestart wordt met de naamgeving van de regeling en de wijzigingen daarin. Vervolgens wordt de oorspronkelijke aanleiding beschreven om het ontstaan en het doel van de regeling te kunnen plaatsen. Dan wordt een korte historische schets gegeven van de verdere ontwikkeling van de regeling tot 2000. Daarna wordt voor de periode 2000 tot 2012 ingegaan op de vormgeving van de regeling en de uitvoeringsorganisatie. Een belangrijk onderdeel vormt de beschrijving van de wijze van sturing op resultaten voor agrarische natuur en landschap: hoe is met de vormgeving van de regeling en de organisatie van de uitvoering van de regeling gestuurd op een effectieve inzet van de middelen?

Een beschrijving van de operationele beleidsdoelstellingen (voor zover beschikbaar) is onderdeel van de beschrijving van de afzonderlijke regelingen in de volgende hoofdstukken.

6 Beleidsregel Soortenbeleid (Biodiversiteit en Leefgebieden)

6.1 Naamgeving

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de naam (officiële citeertitel) waaronder de regeling in opeenvolgende perioden van kracht was.

Naam regeling	Periode
Beleidsregel soortenbeleid	Niet exact bekend
Subsidieregeling uitvoering soortenbeleid Noord-Brabant	14-2-2006 tot 1-4-2013
Subsidieregeling biodiversiteit en leefgebieden	6-12-2013 – heden

Tabel 6.1 Naamgeving regeling

6.2 Aanleiding, oorspronkelijke doel en periode tot 2000

De beleidsregel/subsidieregeling (uitvoering) soortenbeleid heeft haar oorsprong in het actieve soortenbeschermingsbeleid. Al in de tachtiger jaren van de vorige eeuw bleek dat het noodzakelijk was om, aanvullend op het gebiedsgerichte natuurbeleid, beleid te ontwikkelen gericht op een actieve bescherming van bedreigde en kwetsbare soorten binnen en buiten natuurgebieden. Het Ministerie van LNV heeft zich in het Natuurbeleidsplan van 1990 tot doel gesteld om via de uitvoering van het soortenbeleid, alle in 1982 voorkomende soorten in Nederland duurzaam te beschermen¹⁷.

De provincie voert sinds 1987 soortenbeleid (in aanvulling op het Rijksbeleid). Dit beleid kreeg hoofdzakelijk uitvoering via een stimuleringsregeling, de Beleidsregel (uitvoering) soortenbeleid. In eerste instantie waren beperkte bedragen beschikbaar voor de ontwikkeling en uitvoering van soortbeschermingsplannen (plannen gericht op soortbescherming en habitatherstel). In de vroegste periode had het beleid nog een sterk ad hoc karakter en was het vooral gericht op een klein aantal soorten dat sterk in de publieke belangstelling stond of een krachtige soortbeschermingslobby kende (das, bever, korhoen, lepelaar).

6.3 Doelstellingen

In de nota Natuur- en Landschapsoffensief Noord-Brabant 2002-2012 wordt als strategisch doel het behoud van biodiversiteit genoemd. Ook wordt hier aangegeven dat soortenbescherming een impuls dient te krijgen. In het Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid 2005-2009 wordt voor de lange termijn het doel gesteld om via het soortenbeleid alle bedreigde Noord-Brabantse dieren en planten weer een geschikte leefomgeving te bieden in de provincie. Dit is de Biodiversiteit Brabantbreed-doelstelling.

De uitvoering vindt plaats via actieplannen voor soorten en voor habitats. Op basis van het vijfjarenprogramma wordt elk jaar een uitvoeringsprogramma opgesteld waarin expliciet wordt

¹⁷ De EU stelt zich tot doel om per 2010 – en daarna – een halt toe te roepen aan de achteruitgang van de biodiversiteit en er voor te zorgen dat er in 2020 duurzame condities zijn voor het voortbestaan van alle soorten en populaties die in het recente verleden (1982) van nature voorkwamen (EU 2010- en 2020-doelstelling).

aangegeven welke soorten en uitvoeringsmaatregelen dat jaar geprogrammeerd zijn voor uitvoering (operationele doelen). Tevens geeft het jaarprogramma inzicht in de verdeling van de budgetten en welke doelen behaald gaan worden. In het jaarprogramma is ook aangegeven welke organisatie de plancoördinatie op zich neemt om de acties uit de soortbeschermingsplannen uitgevoerd te krijgen.

De Beleidsregel (uitvoering) soortenbeleid is een Brabantbrede regeling die niet specifiek in het leven is geroepen voor agrarische natuur. Gerichte inzet van de regeling voor behoud van agrarische natuur heeft pas sinds circa 2010 plaatsgevonden en deze inzet maakt een relatief klein deel uit van de totale financiële inzet vanuit de regeling. De subsidieverstrekking vindt plaats op projectbasis op volgorde van binnenkomst¹⁸ waarbij de regeling geen op zichzelf staande onderdelen (bijv. een onderdeel 'agrarische natuur') kent, waarvoor expliciet budgetten zijn gelabeld. De beschrijving van de regeling richt zich daarom op de regeling als geheel en bij de evaluatie van de specifieke inzet voor agrarische natuur kijken we naar een achteraf gemaakte deelselectie van de projecten die gericht zijn geweest op agrarische natuur.

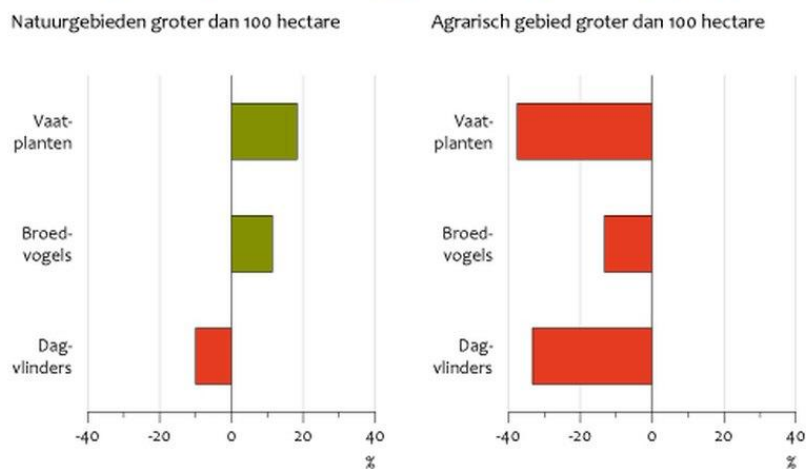
6.4 Uitwerking beleid en sturing op de regeling

In de vroegste periode had het beleid zoals gezegd nog een ad hoc karakter. In 2004 is een belangrijke stap gezet in de ontwikkeling van het provinciale beleid met de Nota Uitvoering Soortenbeleid, 2004. De gekozen aanpak wordt degelijk onderbouwd (Achtergrondrapport Nota Uitvoering Soortenbeleid, 2004) en uitgewerkt in een programmatische aanpak van het soortenbeleid (Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid 2005-2009). Om betrokkenheid en draagvlak voor het programma te krijgen, is in 2005 de provinciale Klankbordgroep Soorten ingesteld. Hierin zijn partijen ambtelijk vertegenwoordigd die in de uitvoering een rol spelen of kennis kunnen aandragen voor die uitvoering. Het klankbord is betrokken (geweest) bij het opstellen van de leefgebiedsplannen en de programmering. In het klankbord zijn de volgende partijen vertegenwoordigd: Provincie Noord-Brabant, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Brabants Landschap, Coördinatiepunt Landschapsbeheer, Waterschap De Dommel, Waterschap Aa en Maas, Waterschap Brabantse Delta, RAVON, FLORON, Zoogdiervereniging, De Vlinderstichting, Bosgroep Zuid, Dienst Landelijk Gebied, ZLTO en BMF.

Het beleid werd in 2009-2010 geëvalueerd door Haskoning. De belangrijkste conclusie is dat Brabant trots mag zijn op haar soortenbeleid en de wijze waarop zij dit middels haar laagdrempelige en niet-bureaucratische stimuleringsregeling tot uitvoering brengt. Eén van de conclusies in de evaluatie is echter dat de regeling nog betrekkelijk weinig wordt ingezet voor soort- en habitatbescherming in het agrarisch gebied. Haskoning beveelt aan meer gebruik te maken van de kansen die de regeling voor het agrarisch gebied kan bieden. Gezien de ontwikkeling van doelsoorten in het agrarisch gebied (in Nederland) was hier ook alle reden toe (zie figuur 6.1). Vanaf circa 2010 wordt hieraan vorm gegeven door een meer gestructureerde inzet op het agrarisch gebied via het Coördinatiepunt Landschapsbeheer (met name via het project 'Stimulering soorten van het agrarisch landschap') dat op projectbasis subsidies kan verstrekken aan initiatiefnemers in het landelijk gebied.

¹⁸ Sinds kort volgens een tendersysteem.

Verandering aanwezigheid doelsoorten, 1990 – 2005 ten opzichte van 1975 – 1989



Bron: FLORON, SOVON, Van Swaay 2009.

PBL/aug10/1543
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

Fig. 6.1 Verandering aanwezigheid doelsoorten

6.5 Opzet van de regeling

Eigenaren

Eigenaar van de regeling is de provincie Noord-Brabant.

Cofinanciers

Er zijn geen cofinanciers op regelingniveau. Het CLB draagt vanuit eigen middelen 10% bij aan het project Stimulering soorten van het agrarisch landschap. Ook is in het verleden op ad hoc basis substantiële cofinanciering verkregen via Life en Interreg (o.a. voor het SoLaBio-project).

Doelgroepen

Iedere particulier of organisatie.

Gebieden

In 'De Beleidsregel Uitvoering Soortenbeleid. Handreiking voor de aanvrager' (28-10-2005) wordt alleen melding gemaakt van de EHS. Het soortenbeleid was op dat moment nog niet gericht op het agrarisch gebied. In het Projectplan Stimulering soorten van het agrarisch gebied (Brabants Landschap, 2011) wordt evenwel duidelijk gesteld dat de projecten zich dienen te richten op de leefgebieden in het agrarisch landschap die in het provinciale Leefgebiedsplan Agrarisch Landschap zijn vastgesteld (zie figuur 6.2).

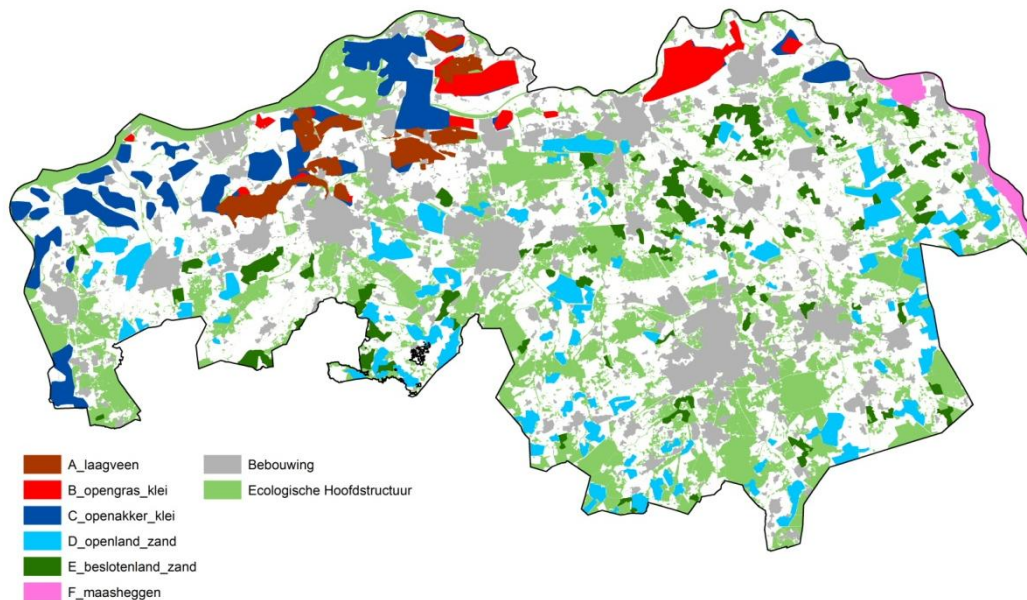


Fig. 6.2 Leefgebieden agrarisch landschap.

(Bruinpaars: laagveengebied; Rood: open graslandgebieden op klei; Donkerblauw: open akkergebieden op klei; Lichtblauw: open tot halfopen zandgebieden; Groen: besloten tot halfopen zandgebieden; Paars: maasheggen).

Maatregelen en pakketten

De Beleidsregel uitvoering soortenbeleid is niet gericht op financiering van langjarig regulier agrarisch natuurbeheer maar op de uitvoering van projecten (soms meerjarige projecten) die bijdragen aan het behoud van soorten en leefgebieden. Vanuit de Beleidsregel uitvoering soortenbeleid Noord-Brabant is het mogelijk activiteiten (projecten) te subsidiëren die zijn opgenomen in of voortkomen uit provinciale en nationale actieplannen. Ook projecten ter voorbereiding van een provinciaal soortbeschermings- of habitatplan kunnen worden gesubsidieerd. Daarnaast kan in uitzonderlijke situaties ook subsidie worden verleend voor activiteiten die niet gekoppeld zijn aan een plan, hiervoor dient het project aan minimaal 3 van de onderstaande criteria te voldoen:

- de soort waarvoor activiteiten worden uitgevoerd, wordt sterk met uitsterven bedreigd en er zijn acuut maatregelen nodig;
- de soort is opgenomen in de Habitatrichtlijn of Vogelrichtlijn;
- de soort is opgenomen op een Rode Lijst;
- de ecologische hoofdstructuur biedt niet de gewenste veiligstelling;
- de mogelijkheid om effectieve maatregelen te nemen;
- er is groot maatschappelijk draagvlak voor het nemen van maatregelen;
- een actieplan is in voorbereiding;
- de beschikbaarheid van gegevens over de soort wordt vergroot.

Subsidiabele kosten

De volgende kosten komen voor subsidiëring in aanmerking (2005):

- kosten van activiteiten, die nodig zijn voor het opstellen van een provinciaal actieplan (categorie 1);
- kosten van activiteiten, die zijn opgenomen in of voortkomen uit een provinciaal of nationaal actieplan én die zijn opgenomen in het betreffende meerjarenprogramma (categorie 2);
- kosten van activiteiten die voldoen aan de criteria van uitzonderlijke situatie (categorie 3);
- kosten van de voor de vaststelling van de subsidie benodigde accountantsverklaring tot een maximum van € 1.800,-.

De subsidie bedraagt ten hoogste 100% van de subsidiabele kosten. Opbrengsten uit het project, worden in mindering gebracht op de subsidie. De som van subsidies van overheidsinstanties mag niet meer bedragen dan 100% van de totale kosten van de activiteiten.

6.6 Uitvoering van de regeling

Uitvoeringsorganisatie en rolverdeling

De uitvoering van de regeling berust bij de provincie zelf en is gekoppeld aan de inhoud van het meerjarenprogramma en de jaarplannen. De provincie heeft een sturende rol in het uitvoeringsprogramma. Deze rol houdt in:

1. Coördineren van de uitvoering.
2. Het beschikbaar stellen van middelen voor de uitvoering van het programma.
3. De programmering met de bijbehorende verdeling van eventuele rijksmiddelen en de toetsing van subsidieaanvragen.
4. Het verlenen van opdrachten voor het opstellen van maatregelkaarten, effectmonitoring, specifiek onderzoek of evaluaties.
5. Het verzorgen van communicatie en kennisverbreding.

In de eerste periode vanaf 2004 werd veel tijd besteed aan het (coördineren van het) opstellen van soortbeschermingsplannen. In de latere jaren bestaan de voornaamste werkzaamheden uit het coördineren en begeleiden van de uitvoeringsacties uit de soortbeschermings- en habitatplannen. De coördinatie van de meeste plannen ligt bij de provincie zelf. Bij de coördinatie van de inzet gericht op het agrarisch gebied is een andere organisatievorm gekozen waarbij de provincie het Coördinatiepunt Landschapsbeheer inschakelt om de coördinatie te verzorgen. De in te zetten capaciteit (fte) en de taken van het Coördinatiepunt worden telkens opnieuw vastgelegd in een overeenkomst tussen de provincie en het Coördinatiepunt. Het betreft op dit moment de volgende taken:

- Coördinatie en begeleiding van vrijwilligersgroepen voor uilen- en weidevogelbescherming.
- Opzetten en uitvoeren van collectief weide- en akkervogelbeheer.
- Initiëren en coördineren projecten in het agrarisch gebied voor de relevante aandachtsoorten in samenwerking met vrijwilligers(groepen), overheden en lokale en regionale organisaties.
- Opzetten en uitvoeren van pilots op het gebied van beheer.

De projecten worden uitgevoerd door de particulieren, vrijwilligers en organisaties waarvan een projectvoorstel gehonoreerd is. In veel gevallen vervult het Coördinatiepunt een coördinerende of projectbegeleidende rol.

Uitvoeringsproces

In het verleden werden aanvragen door de provincie afgehandeld op volgorde van binnenkomst en kon de provincie alleen ja of nee zeggen op basis van de gepubliceerde criteria. Het beschikbare budget werd elk jaar net overvraagd, waardoor niet al te veel projecten werden afgewezen. Sinds kort wordt gewerkt met een tendersysteem en kan de provincie ook op inhoudelijke gronden keuzen maken. De criteria hiervoor zijn overigens niet duidelijk benoemd in de subsidieregeling. Er zijn zeven maatregelkaarten, dat is voor projecten in de EHS het belangrijkste toetsingskader. Voor het agrarisch gebied is dat het leefgebiedplan. Dat is echter niet concreet uitgewerkt tot toetsingscriteria. Beoordeling gebeurt vooral op basis van expert judgement.

Verantwoording door de provincie als uitvoerder van de regeling

Er vindt sinds 2006, nadat de financiering van het soorten- en leefgebiedenbeleid niet meer rechtstreeks van het Rijk kwam, geen jaarlijkse verantwoording meer plaats van de ingezette middelen en bereikte resultaten op het niveau van de regeling. Ook zijn er geen (meer)jarenverslagen waarin de bereikte resultaten vanuit communicatief oogpunt aan een breder publiek worden gepresenteerd. Wel worden op projectbasis rapportages en verantwoordingen opgesteld door de uitvoerders van projecten, waaronder het Coördinatiepunt Landschapsbeheer. De onderliggende informatie voor verantwoording en communicatie is dus wel beschikbaar.

Omzet in de regeling

Voor het totale soorten- en leefgebiedenbeleid in de EHS, agrarisch gebied en stedelijk gebied heeft de provincie ca. € 3,5 miljoen per jaar beschikbaar. Daarvan wordt jaarlijks circa ca. € 250.000 tot € 350.000 besteed voor soortenbescherming en leefgebieden in het agrarisch gebied. Deze middelen worden globaal als volgt besteed:

- € 40.000 voor vrijwillige weidevogelbescherming (materiaalkosten);
- € 100.000 - 200.000 voor kleine uitvoeringsprojecten;
- circa € 100.000 voor pilots.

De basis van de besteding van het subsidiegeld wordt gevormd door de subsidiering van een combinatie van eenmalige en doorlopende projecten in het agrarisch gebied vanuit soortbeschermingsplannen en later leefgebiedenbenadering. De middelen worden volledig besteed aan concrete maatregelen en niet aan uren/proceskosten. Coördinatie taken van het Coördinatiepunt Landschapsbeheer worden gefinancierd vanuit de algemene overeenkomst tussen het Coördinatiepunt en de provincie. Onkostenvergoedingen voor vrijwilligersorganisaties die zich inzetten voor soorten worden door het CLB uit eigen middelen betaald.

Uitvoeringskosten regeling

De uitvoeringskosten van de regeling zijn beperkt. Het gaat om uren die de provincie zelf besteed aan de uitvoering van de regeling. Daarvan is slechts een beperkt deel toe te rekenen aan het agrarisch gebied. De urenbesteding door de provincie wordt nog verder beperkt doordat de provincie de coördinatie en uitvoering van de regeling in handen heeft gelegd van het Coördinatiepunt Landschapsbeheer. Het Coördinatiepunt Landschapsbeheer besteedt op grond van de Overeenkomst met de provincie circa 2 fte aan de coördinatie en uitvoering van de regeling waarvan een deel is toe te rekenen aan projecten in het stedelijk gebied. Deze uitvoeringskosten worden overigens niet betaald uit het budget van de subsidieregeling.

6.7 Monitoring prestaties en effecten

Ten behoeve van de uitvoering van de regeling houdt de provincie een overzicht bij van de aangevraagde projectsubsidies, de toegekende subsidies en de geplande opleverdatums. De administratie is vooral gericht op het financiële beheer van lopende aanvragen en verstrekte subsidies voor lopende projecten. Er is geen beeld van gerealiseerde prestaties uit af te leiden. Voor zover bekend vindt door de provincie ook geen monitoring plaats van de bereikte effecten op het niveau van de regeling.

Voor het agrarisch gebied is het Coördinatiepunt Landschapsbeheer betrokken bij alle projecten. Het Coördinatiepunt houdt in haar rol van coördinerend uitvoerder een overzichtelijke en gedegen administratie bij van alle projecten. Daarnaast tracht het Coördinatiepunt, voor zover het binnen haar mogelijkheden ligt, bij alle uitgevoerde projecten de resultaten en effecten in beeld te brengen. Deze mogelijkheden zijn evenwel beperkt omdat er veelal geen financiering voor effectmonitoring beschikbaar is.

6.8 Geleverde prestaties

Vanuit de regeling worden projecten gefinancierd. De prestaties van de regeling bestaan derhalve uit gerealiseerde/afgeronde projecten. Hieronder geven wij een beknopte opsomming van projecten die in het agrarisch gebied zijn uitgevoerd. In de volgende paragraaf gaan we inhoudelijk in op de resultaten van de projecten.



Graankruidenrand in zeekleigebied

SoLaBio: Soorten en Landschappen als drager van Biodiversiteit (2008-2011)

SoLaBio was een meerjarig Euregio-project gericht op het stimuleren van biodiversiteit en het herstel van waardevolle landschappen in de grensregio Vlaanderen-Nederland. De provincie Noord-Brabant was een van de cofinanciers. SoLaBio kende een projectenprogramma, o.a. bestaande uit:

- uitvoeringsgerichte pilotprojecten en experimenten met agrarisch natuurbeheer;
- pilotproject 'Stimulering akkervogels op bouwland' (2009-2011) van ZLTO/CLB;
- pilotproject 'GPS en weidevogels' (2009-2011) van ZLTO/CLB.

Projecten gecoördineerd door het Coördinatiepunt Landschapsbeheer, o.a.:

- Vrijwillige weidevogelbescherming (al lange tijd en elk jaar);
- Vrijwillige uilenbescherming (sinds 2003);
- Vleermuisnetwerk (sinds 2008);
- Collectief akker-weidevogelbeheer;
- Subregelingen (vaak met een pilotkarakter):
 - o Regeling rustzones voor kritische weidevogels (sinds 2008);
 - o Maatregelen Kievit op bouwland (2011-2014);
 - o Project Stimulering soorten agrarisch landschap (LAL) (2012-2013), gericht op bewezen en experimentele maatregelen;
 - o Maatregelen voor de patrijs (2013-2014).
- Plasdras Marensse Kooi.



Project Greppel Plasdras in de Beerse Overlaet

Het valt op dat veel projecten een pilotkarakter hebben waarbij uitvoering in de praktijk vergezeld gaat van een onderzoeks-/kennisdoelstelling, evenwel zonder dat middelen voor onderzoeksmonitoring beschikbaar zijn. Andere projecten zijn juist meerjarig, waarvan een deel zelfs een structureel karakter heeft.

6.9 Bereikte resultaten/effecten

In deze paragraaf gaat het om de inhoud: wat is er te zeggen over bereikte resultaten en effecten van de vanuit de regeling gesubsidieerde projecten? Zoals in hoofdstuk 5 aangegeven heeft geen (integrale) monitoring van de effecten van regelingen plaatsgevonden. Om toch een beeld te kunnen geven van de effecten van de regeling (op projectbasis) laten we hieronder (een deel van) de projectuitkomsten de revue passeren. Aan het eind van de paragraaf geven wij een samenvattende interpretatie van de bereikte resultaten en effecten.

Leven op de rand 1^e jaar, Flora en Fauna in akkerranden op de Brabantse Klei in 2009, Cools 2010.
Vaststelling dat akkers met randenbeheer meer soorten bevatten dan randen zonder beheer.

Leven op de rand 2^e jaar, Flora en Fauna in akkerranden op de Brabantse Klei in 2010, Cools 2011.
“Een van de belangrijkste conclusies die men na twee jaar randenbeheer kan trekken, is dat er een zeer duidelijk positief verschil waarneembaar is tussen enerzijds de deelgebieden met (natuur)beheer en anderzijds de deelgebieden zonder (natuur)beheer. Met betrekking tot de vogels, insecten (loopkevers, dagvlinders, hommels, zweefvliegen, sprinkhanen), amfibieën, zoogdieren en plantensoorten kan zonder meer al worden gesteld dat de deelgebieden met (natuur)beheer beduidend rijker zijn aan zowel soorten als exemplaren.”

Eindrapport Leven op de rand, Flora en Fauna in akkerranden op de Brabantse Klei in 2009-2011, Cools 2012.

“Toepassing van akkerranden heeft in veel opzichten een significant positief effect op de biodiversiteit in het algemeen en akkervogels in het bijzonder. Bovendien werd dit effect sterker gedurende de drie projectjaren. De brede, bloemrijke graanrand (type R7 graan) heeft het grootste effect op broedende en foeragerende vogels. In de vierseizoensranden (type R5 en R6) is dit effect minder sterk. Het opschalen van akkerrandenbeheer in de meest kansrijke gebieden zal zeker bijdragen aan een verbeterd leefgebied voor akkervogels in het algemeen. Hierbij zal de nadruk moeten liggen op bloemrijke graanranden, maar voor bepaalde soorten zullen aanvullende specifieke maatregelen gewenst zijn.”

Onderzoek naar bijzondere plantensoorten in akkerranden op de Brabantse zeeklei in 2013 en evaluatie onderzoek 2012-2013, Cools 2013.

Naar aanleiding van SOLABIO is gekeken of akkerflora ook kan profiteren van faunaranden door extra akkerzaad toe te voegen. In 2011 zijn in totaal 35 SNL-akkerranden, globaal gelegen tussen Bergen op Zoom en Werkendam, ingezaaid conform SNL-pakket A01.02.02a (een faunarand). Aan het standaard graankruidmengsel was een akkerflora-component toegevoegd. Het toevoegen van extra akkerzaad bleek niet effectief voor flora omdat voor flora andere bewerkingen nodig zijn dan voor fauna.

Topranden in Brabant, Scherpenisse-Gutter 2012.

Onderzoek naar succesfactoren voor randen met hoge biodiversiteit.

Vrijwillige weidevogelbescherming Noord-Brabant 2012, Weidevogeljaarverslag 2012.

Er wordt in verschillende figuren een vergelijking gemaakt met eerdere jaren, het uitkomstsucces stijgt. De aantallen gevonden nesten voor Kievit dalen (populatie neemt met minimaal 5% per jaar af?), kritische soorten (Wulp, Grutto, Tureluur) worden meer gevonden. Het is echter moeilijk te duiden in hoeverre dit alles niet door grotere inspanning van het (stabiele) aantal vrijwilligers komt. Zonder inzet van vrijwilligers zou in deze terreinen waarschijnlijk slechts 5-10% van de nesten uitkomen. Plasdras zetten perceel was erg succesvol t.o.v. eerdere jaar zonder inundatie.

Evaluatie regeling 'Rustzones voor kritische weidevogels', Sloothaak 2010.

"Met subsidie van de Provincie is door het Coördinatiepunt Landschapsbeheer een driejarige regeling uitgevoerd ter verbetering van de bescherming van in gras broedende weidevogels (grutto, wulp en tureluur). Deelnemende agrariërs ontvingen beheersubsidie voor het onbewerkt laten van een zone gras rond een weidevogelnest. Hierdoor ontstaat een zogenaamde 'rustzone'. Vrijwilligersgroepen speelden hierin een cruciale rol, aangezien zij de nesten opzoeken en het verloop van de nesten nauwkeurig volgen. De deelnamebereidheid onder agrariërs steeg gedurende de looptijd van het project. Door de aanleg van de rustzones blijkt het gemiddelde uitkomstpercentage toe te nemen van 81 tot 92% en 0,7 gruttokuiken per broedpaar vliegvlug. Bij reguliere nestbescherming wordt 62 tot 65% behaald. In het project zijn ervaringen opgedaan die enkele verbeterpunten hebben opgeleverd. In de toekomst kan de regeling 'Rustzones voor kritische weidevogels' een effectieve manier zijn om kritische weidevogels, ook in lage dichtheden, te beschermen als aanvulling op reguliere nestbescherming."

Maatregelen voor kievit op bouwland 2012, Verstegen & Sloothaak 2012.

"Op 38 agrarische locaties met een aanzienlijke, doch teruglopende kievitpopulatie zijn drie verschillende maatregelen geïmplementeerd:

1. Uitgestelde bewerkingen: een vlakdekkende maatregel die als doel had 'rust' en 'ruimte' te creëren voor de kievit. Gedurende de periode 1 april tot 15 mei mochten er geen agrarische bewerkingen uitgevoerd worden op het betreffende perceel.
2. Braakstroken: een vorm van perceelsrandenbeheer waarbij de kievit gedurende het hele broedseizoen een 'refugee'-plaats ter beschikking had. Op deze 12 meter brede stroken vonden tot 1 oktober geen agrarische bewerkingen plaats.
3. Ingezaaide stroken: een vorm van perceelsrandenbeheer die dezelfde functie beoogt als de braakstrook, maar waar tevens een speciaal kievitmengsel werd ingezaaid.
4. Tenslotte werden combinaties van maatregelen toegepast; de combinatie uitgestelde bewerkingen/braakstroken en de combinatie braakstroken/ingezaaide stroken.

De volgende ontwikkelingen werden gemonitord: aantal broedparen, aantal legsels, aantal uitgekomen legsels, aantal kuikens jonger dan twee weken en het aantal kuikens dat vliegvlug is geworden. Aan de hand van deze gegevens kon onder andere het uitkomstpercentage worden berekend, alsook het percentage vliegvlugge jongen. Aan de hand van deze cijfers zijn per maatregel uitspraken gedaan over het broedsucces en de kuikenoverleving. Uit de resultaten blijkt dat wat betreft broedsucces de maatregelen van uitgestelde bewerkingen en de combinatie uitgestelde bewerkingen/braakstroken zeer succesvol zijn: Respectievelijk 95% en 92% van de legsels kwamen uit (referentie 69%). Wat betreft kuikenoverleving blijken juist de maatregelen van braakstroken en de voornoemde combinaties met braakstroken zeer effectief: Al deze maatregelen geven een percentage vliegvlugge jongen van rond de 30% (referentie 17%). De verklaring ligt hoogstwaarschijnlijk in de effectieve werking van braakstroken als 'refugee'-plekken voor de kievit.

Uit het onderzoek blijkt dat de implementatie van uitgestelde bewerkingen in combinatie met braakstroken vooral nog de beste beschermende werking heeft; er is sprake van zowel een hoog broedsucces als een hoge kuikenoverleving.”

Bereikte effecten in het algemeen

Wanneer we kijken naar de effecten van de regeling op het behoud van soorten en leefgebieden in het agrarisch gebied dan zien we drie soorten effecten.

- Kennisontwikkeling leidend tot beheerinnovaties, met name in het akkerrandenbeheer en in het behoud van kritische weidevogels buiten de SNL-kerngebieden (zie ook hoofdstuk 7).
- Ecologische effecten:
 - o Bijdrage aan behoud weide- en akkervogelpopulatie buiten de SNL-gebieden;
 - o Bijdrage aan behoud populaties kerkuil en steenuil;
 - o Bijdrage aan overwintering vlermuizen (winterverblijven);
 - o Bijdrage aan het behoud van een breed scala aan andere soorten van het agrarisch gebied (oeverwaluw, huiswaluw, salamanders, e.d.).
- Effecten op maatschappelijk draagvlak en betrokkenheid:
 - o Actieve vrijwilligers(groepen) die zich inzetten voor behoud van agrarische soorten;
 - o Toenemende deelnamebereidheid agrariërs.

Als belangrijkste effect van de regeling zien wij de resultaten die bereikt zijn op het gebied van innovatie van het agrarisch natuurbeheer. Om een substantieel ecologisch effect te bereiken dienen de ontwikkelde beheerinnovaties (pakketten) vervolgens (nog) wel opgenomen te worden in subsidieregelingen waarmee regulier en langjarig agrarisch natuurbeheer kan worden vergoed.

Als eveneens zeer belangrijk effect (en leerpunt) zien wij dat het ‘model’ van het Coördinatiepunt Landschapsbeheer goed werkt. Dit model is gebaseerd op het gebruikmaken van de kennis en inzet van vrijwilligers en (het bevorderen van) lokale samenwerking tussen vrijwilligers en agrariërs.

De regeling kent op dit moment slechts een beperkte inzet op het agrarisch gebied. De ecologische effecten van de regeling zijn daarom in absolute zin beperkt. Daar staat tegenover dat de subsidieregeling met name door de inzet van vrijwilligers voor weinig geld relatief veel resultaat oplevert (multiplier).

6.10 Waardering van de regeling

Haskoning heeft in haar evaluatie in 2009 uitgebreid gesproken met betrokkenen. Daaruit bleek dat de regeling in het algemeen zeer gewaardeerd wordt door haar laagdrempelige en niet-bureaucratische karakter. In het kader van deze evaluatie zijn relatief weinig gesprekken gevoerd met betrokkenen bij de regeling, althans buiten het veld van de direct betrokkenen zoals de provincie (regeling eigenaar) en het Coördinatiepunt (uitvoerder regeling voor het agrarisch gebied). Uit de gevoerde gesprekken maken we vooral op dat de verruiming van de mogelijkheden om de regeling sinds 2010 in het agrarisch gebied in te zetten zeer gewaardeerd wordt door de betrokken vrijwilligers en agrariërs. Minder gewaardeerd wordt dat het moeilijk is om middelen vrij te maken voor gedegen (onderzoeks)monitoring.

6.11 Conclusies

De Brabantse inzet

De provincie Brabant zet als enige provincie substantieel middelen in voor het soorten- en leefgebiedenbeleid. Sinds een aantal jaren wordt een deel van die middelen (circa 10%) ook besteed aan de uitvoering van het soorten- en leefgebiedenbeleid in het agrarisch gebied. Brabant verdient hiervoor waardering.

Effectiviteit en effectmonitoring

Het ecologisch effect in de zin van de bijdrage aan het behoud van prioritaire soorten van het Brabantse agrarische gebied (de biodiversiteit Brabantbreed-doelstelling) is relatief beperkt, althans in het licht van de omvang van de opgave.

Voor een klein aantal soorten waar de regeling al langere tijd mogelijkheden voor biedt (weidevogels, kerkuil, steenuil) zijn er positieve effecten. Daarnaast treden bij bepaalde soorten die sterk afhankelijk zijn van genomen maatregelen (bijv. oeverwaluwanden) eveneens substantiële effecten op de bestaande populatie op. Voor overige soorten treedt pas een substantieel effect op wanneer de in de pilotprojecten ontwikkelde en effectief gebleken maatregelen grootschaliger kunnen worden toegepast in Brabant (via andere regelingen).

De regeling draagt in belangrijke mate bij aan de kennisontwikkeling voor effectief beheer van soorten in het agrarisch gebied. Wij zien dit als de belangrijkste kracht van de regeling.

De regeling heeft geleid tot belangrijke nieuwe inzichten voor het vergroten van de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer op een wijze die inpasbaar is in de agrarische bedrijfsvoering (o.a. het SoLaBio-project en de pilotprojecten van het Coördinatiepunt).

De regeling heeft duidelijk positieve effecten op maatschappelijk draagvlak en betrokkenheid bij agrarisch natuurbeheer. Vrijwilligers spelen in veel projecten in het agrarisch gebied een onmisbare rol. Vaak is het succes van een project in belangrijke mate aan vrijwilligers (in samenwerking met agrariërs) te danken.

Monitoring van prestaties en effecten op het niveau van de regeling laat te wensen over zeker in het licht van het sterk pilotgerichte karakter dat de regeling in de praktijk heeft.

Het is onduidelijk in hoeverre en op welke termijn welke Brabantbrede biodiversiteitsdoelstellingen voor het agrarisch gebied met het beperkte budget dat beschikbaar is voor het agrarisch gebied bereikt kunnen worden omdat geen overzicht bestaat van de totale opgave en de bereikte voortgang.

Prestaties

De kansen in het agrarisch gebied worden beter benut dan voorheen.

De aanbeveling in een eerdere evaluatie om de kansen in het agrarisch gebied beter te benutten, heeft geleid tot een meer structurele inzet van middelen vanuit de regeling voor het behoud van bedreigde soorten van het agrarisch gebied.

De belangrijkste prestaties van de regeling worden gevormd door de veelal succesvolle projecten die de regeling mogelijk maakt.

De vrijwilligersinzet zorgt voor een grote multiplier van de ingezette financiële middelen. Het is in dit licht wrang dat het Coördinatiepunt Landschapsbeheer de beperkte onkostenvergoedingen voor vrijwilligersgroepen niet vergoed krijgt vanuit de provincie.

Sturing

De ontwikkeling van het Brabantse soorten- en leefgebiedenbeleid en de uitwerking daarvan tot het Leefgebiedsplan Agrarisch Landschap als sturingsinstrument voor agrarisch natuurbeheer zorgt voor een goed onderbouwde sturing op de inzet van middelen (gericht op de leefgebieden die kansrijk zijn voor het behoud van soorten).

De regeling lijkt enigszins te fungeren als 'vergaarbak' voor doelstellingen en wensen die niet binnen andere regelingen passen. Het toepassingsdomein van de regeling is tamelijk diffuus en de regeling werkt met rekkelijke criteria, bijvoorbeeld doordat 'op projectbasis' ook langjarige activiteiten zoals vrijwillige weidevogel- en uilenbescherming en het vleermuisnetwerk worden gefinancierd. Ook zijn er relatief veel pilotprojecten die, naast lokale uitvoering van maatregelen, vooral kennisontwikkeling ten behoeve van beheerinnovatie tot doel hebben.

Hoofddoel van de regeling is de uitvoering van het soorten- en leefgebiedenbeleid (binnen en buiten de EHS). De regeling werkt op basis van projectsubsidies. Dit maakt de regeling vooral geschikt voor eenmalige uitvoeringsprojecten die geen beheer nodig hebben en voor (kortlopende) pilotprojecten met een onderzoekscomponent. Hierdoor ontstaat diverse 'gaten' in het bouwwerk van regelingen:

- Er is geen structurele financiering van onderzoeksmonitoring;
- Er is geen regeling die voorziet in het grootschalig 'uitrollen' van ontwikkelde beheerinnovaties;
- Het beheer van de in uitvoeringsprojecten getroffen maatregelen is niet of onduidelijk geregeld;
- Structurele activiteiten zijn afhankelijk van ad hoc financiering hetgeen een potentieel risico vormt voor de voortzetting van deze activiteiten.

Het toetsingskader voor de afweging tussen subsidieaanvragen kan transparanter ('oude rechten' versus 'biodiversiteitswinst').

Uitvoering

De subsidieregeling uitvoering soortenbeleid kenmerkt zich door een laagdrempelig en niet-bureaucratisch karakter en wordt mede daardoor zeer gewaardeerd door betrokken partijen.

Het inschakelen van het Coördinatiepunt Landschapsbeheer als coördinerend uitvoerder van de regeling voor het agrarisch gebied zien wij als een goede keuze omdat het Coördinatiepunt als professionele uitvoeringsorganisatie een goede samenwerking van de betrokken partijen (vooral agrariërs en vrijwilligers) bevordert onder deskundige leiding.

Kennisontsluiting, kennisdeling, communicatie en verantwoording op het niveau van de regeling laten te wensen over.

6.12 Aanbevelingen

In de aanbevelingen hieronder beperken wij ons tot de regeling zelf en zijn huidige positie. Dit is niet de juiste plek voor concrete aanbevelingen over de toekomstige positionering van de regelingen en/of hun onderlinge afstemming. Zie daarvoor hoofdstuk 11 en 12.

Beleid en sturing

Aanbevolen wordt de actuele opgave die bestaat ten aanzien van het 'behoud van agrarische soorten' inzichtelijk te maken. Om welke soorten gaat het, wat zijn de concrete doelstellingen voor deze soorten en hoe omvangrijk is de opgave (ook in geld)?

Wij bevelen aan deze uitwerking van de Biodiversiteit Brabantbreed-doelstelling voor het agrarisch gebied niet te beperken tot de prioritaire soorten die in 2004 zijn bepaald of tot de soorten van het EZ/IPO-doelenkader aangezien in de afgelopen 10 jaar diverse, voorheen algemene soorten van het agrarisch gebied, sterk achteruit zijn gegaan.

Aanbevolen wordt de inzet vanuit de regeling op het agrarisch gebied voort te zetten, met name vanwege de gebleken meerwaarde op het gebied van kennisontwikkeling over effectief beheer in pilotprojecten. Kennisontwikkeling dient dan wel explicieter benoemd te worden als doelstelling van de regeling en er dienen structureel middelen beschikbaar te komen voor de bijbehorende onderzoeksmonitoring. Een alternatief is op andere wijze in middelen voor kennisontwikkeling te voorzien.

Het verdient aanbeveling om de regeling duidelijker te profileren en ook duidelijker te positioneren ten opzichte van de andere regelingen. Het verdient daarbij aanbeveling om voor de verschillende behoeften waarin de regeling nu voorziet (langjarige ondersteuning vrijwillige faunabescherming, pilotprojecten, uitvoeringsprojecten) een duidelijker kader te bieden of, indien noodzakelijk, onderdelen onder te brengen in andere bestaande regelingen of nieuwe regelingen in het leven te roepen.

Aanbevolen wordt het benutten van de potenties van vrijwilligersinzet tot een centraal element in de realisatiestrategie voor het behoud van de Brabantse agrarische biodiversiteit te maken. Zie verder hoofdstuk 11 en 12.

Uitvoering

Aanbevolen wordt de regeling en de resultaten van de regeling veel zichtbaarder en vindbaar te maken (op regelingsniveau).

De regeling heeft op dit moment het karakter van een regeling voor direct betrokken insiders. Voor minder direct betrokkenen is het nauwelijks mogelijk informatie over de regeling en de resultaten en successen ervan te vinden. Zowel vanuit het oogpunt van verantwoording als vanwege het ontsluiten van ontwikkelde kennis en het betrekken en motiveren van mensen achten wij het gewenst dat er meer aandacht komt voor communicatie en kennisverspreiding.

Monitoring

Aanbevolen wordt structureel middelen voor onderzoeksmonitoring van pilotprojecten beschikbaar te stellen.

7 Landelijke subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN & SNL-A)

7.1 Naamgeving

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de naam waaronder de regeling in opeenvolgende perioden van kracht was.

Naam regeling	Periode
Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling (RBON)	Tot 2000
Programma Beheer/Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN)	2000-2006
Programma Beheer/Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (pSAN)	2007-2009
Subsidieregeling Natuur en Landschap – Agrarisch (SNL-A)	2010-heden

Tabel 7.1 Naamgeving regeling

7.2 Periode tot 2000

In dit hoofdstuk beschrijven we de (opeenvolgende) Rijksregelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. De huidige SNL-A regeling heeft vele voorgangers gehad. De eerste regeling voor van Rijkswege gesubsidieerd agrarisch natuurbeheer ontstond rond 1975. Daarvóór was agrarisch natuurbeheer gebaseerd op eigen verantwoordelijkheid en initiatief van agrariërs en vrijwilligers (bijv. nestbescherming weidevogels). In de periode tot 2000 was de RBON-regeling van kracht. Dit was de laatste Rijksregeling die niet met Europese POP-gelden gefinancierd werd. In de periode tot 2000 speelden de provincies nauwelijks een rol bij deze regeling. Dat veranderde daarna in een aantal stappen.

7.3 Doelstellingen

De doelstelling van de Rijksregeling is te benoemen als het leveren van een bijdrage aan het behoud van agrarische natuur en landschap. Dit gebeurt door subsidiemogelijkheden te bieden voor beheer van fauna, flora en landschapselementen door agrariërs. De ecologische doelstellingen van de regeling zijn op landelijk niveau – in de periode tot 2012¹⁹ – niet concreet uitgewerkt. Meer in algemene zin is de regeling te zien als één van de instrumenten waarmee het Rijk het verlies aan biodiversiteit een halt toe wil roepen en wil zorgen dat er in 2020 duurzame condities zijn voor het voortbestaan van alle soorten en populaties die in 1982 van nature in Nederland voorkwamen. Het landschapsbeheer, een onderdeel van de regeling, was tot en met 2012 louter gericht op instandhouding van de elementen, er was geen ecologische (neven)doelstelling aan verbonden.

De rol van het Rijk was vooral gericht op het zorg dragen voor de financiering, het organiseren van de uitvoering en het aanreiken van kaders en systematieken daarvoor. Binnen het door het Rijk ontwikkelde raamwerk voor de subsidieregeling spelen de provincies sinds 2002 een rol, namelijk door (voor de eigen provincie) een operationele invulling te geven aan de abstracte Rijksdoelen, in

¹⁹ Op dit moment loopt een landelijke stelselherziening van het agrarisch natuurbeheer. Het ontwikkelen van een Rijksdoelenskader voor agrarisch natuurbeheer is daar onderdeel van.

de vorm van beheertypenkaarten voor aangewezen gebieden binnen de provincie waar subsidiemogelijkheden voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer geschapen werden (zie ook paragraaf 7.4 hieronder). Hierbij is sprake van impliciete doelformulering aangezien een beheertype ten doel heeft een bepaalde (agrarische) natuurwaarde te behouden of ontwikkelen.

Wij concluderen dat er tijdens de evaluatieperiode (vanaf 2002) door de provincie impliciete ecologische doelen voor de regeling gesteld zijn in de vorm van beheertypen voor daartoe begrensde delen van het Brabantse agrarische gebied (idem dito voor landschapsbeheer). Het realiseren van deze impliciete doelen draagt bij aan het realiseren van de strategische biodiversiteits- en landschapsdoelen van het NLOB en BrUG. Opvallend is dat er geen concrete landelijke doelen gesteld zijn, zodat althans op Rijksniveau, niet duidelijk was waartoe de regeling diende te leiden.

7.4 Uitwerking beleid en sturing op de regeling

De SAN/SNL-A regeling is een complexe regeling waarbij een groot aantal overheden en andere partijen betrokken is. De regeling wordt, sinds 2000, gefinancierd vanuit het Europese Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP), een onderdeel van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie. Voor de regeling gelden daardoor zowel landelijke als Europese kaders, bijvoorbeeld de Europese controle- en verantwoordingsvereisten. De mogelijkheden voor de provincie om de regeling naar eigen inzicht vorm te geven zijn in veel opzichten beperkt.

Tijdens de evaluatieperiode is de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling van betrokken partijen enkele malen gewijzigd. De rol van de provincie neemt tijdens deze periode in belang toe.

We beschrijven hieronder vooral de aspecten waarop sturing vanuit de provinciale rol mogelijk was. Hiervoor kunnen binnen de evaluatieperiode twee fasen worden onderscheiden:

- Fase 1 Programma Beheer: SAN en pSAN (2000 – 2009);
- Fase 2 Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer: SNL-A (2010 – 2012).

7.4.1 Fase 1 Programma Beheer (2000 – 2009): SAN en pSAN

De SAN-regeling was een rijksregeling voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer met Europese cofinanciering waarin de provincies tot 2002, zoals gezegd, een zeer beperkte rol hadden.

Vervolgens kregen provincies de taak om een 'Beheers- en landschapsgebiedplan' (het huidige Natuurbeheerplan) vast te stellen als toetsingskader voor de subsidieverlening, waarin:

- gebieden werden aangewezen (op kaart begrensd) waar gesubsidieerd agrarisch natuur- en landschapsbeheer plaats zou kunnen vinden. In Brabant gaat het hierbij om de zogenaamde 'beheersgebieden EHS', de 'Ruime Jas zoekgebieden' en de 'Landschapsgebieden', zie hieronder;
- de gewenste (agrarische) natuur- en landschapsbeheertypen waarvoor subsidie kon worden aangevraagd, werden benoemd. Hiermee werden impliciet natuur- en landschapsdoelen voor deze gebieden aangegeven.

Wij gaan dieper in op de aanloop naar en totstandkoming van het 'Beheers- en landschapsgebiedsplan 2002' omdat dit van belang is voor een goed begrip van de huidige situatie. Het proces verliep in een aantal stappen:

- begrenzing 'nieuwe EHS' (inclusief 'beheersgebieden EHS');
- begrenzing 'Ruime Jas zoekgebieden' en 'Landschapsgebieden';
- verbinden van agrarische natuur- en landschapsbeheertypen aan deze gebieden;
- vaststellen 'Beheers- en landschapsgebiedsplan'.

Begrenzing 'nieuwe EHS'

Het begrenzen van de 'beheersgebieden EHS' was geen op zichzelf staand proces, maar onderdeel van een intensief en langdurig proces met de Brabantse samenleving gericht op de begrenzing van de 'nieuwe EHS' (in afwijking van de Rijks-EHS²⁰) dat in de periode tot 1999 onder regie van de provincie plaatsvond. Dit proces had dus een bredere insteek dan alleen de begrenzing van de beheersgebieden voor agrarisch natuurbeheer. De uitkomst werd vastgelegd in de zogeheten Begrenzingenplannen waarin de beheers-, reservats- en natuurontwikkelingsgebieden van de (nieuwe) EHS zijn vastgelegd.

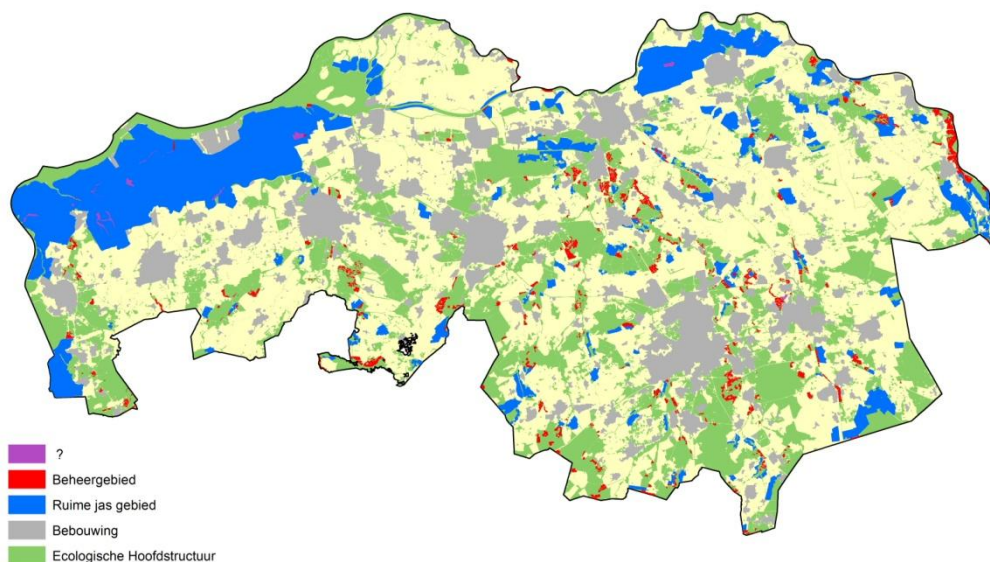


Fig. 7.1 Beheersgebieden en Ruime Jas zoekgebieden t/m 2008 ((zoek-)gebieden voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer)

De ligging van de agrarische beheersgebieden werd in dit proces hoofdzakelijk gekozen in de overgangszone tussen de reservats- en natuurontwikkelingsgebieden enerzijds en het agrarisch gebied anderzijds (zie figuur 7.1). Dit was gebaseerd op het Streekplanbeleid uit 1992. De achterliggende gedachte was dat het wenselijk zou zijn een bufferzone voor de GHS-natuur te creëren (zoals nu met de Groenblauwe Mantel). Hierbij speelden dus vooral ruimtelijke (structuur)-

²⁰ De Rijks-EHS was de ruimtelijke projectie van een ecologisch concept waarvan niet alleen bestaande natuurgebieden en nog te ontwikkelen natuurgebieden deel uitmaakten maar óók de agrarische gebieden met natuurwaarden. Vandaar de term 'beheersgebieden EHS'. Deze beheersgebieden EHS liggen dus wél in de Rijks-EHS en vielen binnen de rijksfinanciering voor de EHS maar zijn geen onderdeel van de 'nieuwe EHS' cq van de provinciale (planologische) EHS die alleen de natuurgebieden en natuurontwikkelingsgebieden omvat.

overwegingen. Effectief behoud van agrarische biodiversiteit vormde niet of nauwelijks een overweging bij de begrenzing van de beheersgebieden. In totaal is 7.759 hectare²¹ beheersgebied EHS concreet²² begrensd.

Begrenzing 'Ruime Jas zoekgebieden' en 'Landschapsgebieden'

De begrenzing van de beheersgebieden bood geen mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer in waardevolle gebieden die op afstand van de EHS lagen, zoals bijvoorbeeld de West-Brabantse zeeklei die belangrijk is voor het behoud van akkervogels. Om hiervoor ook mogelijkheden te kunnen bieden heeft de provincie, aanvullend op de beheersgebieden EHS, zogeheten 'Ruime Jas zoekgebieden' begrensd die op afstand van de EHS zijn gelegen. Dit is vastgelegd in het 'Begrenzingsplan Ruime Jas zoekgebieden Noord-Brabant'. In totaal werd hierin 62.696 hectare Ruime Jas zoekgebied begrensd (zie figuur 7.1).

Naast de Ruime Jas zoekgebieden werden in ditzelfde plan ook de Landschapsgebieden begrensd. De begrenzing van deze landschaps(zoek)gebieden werd overgenomen uit het Structuurschema Groene Ruimte 2, waarin al een begrenzing van Belvédèregebieden²³ had plaatsgevonden. Het ging om zeer grote gebieden. Zie figuur 7.2.

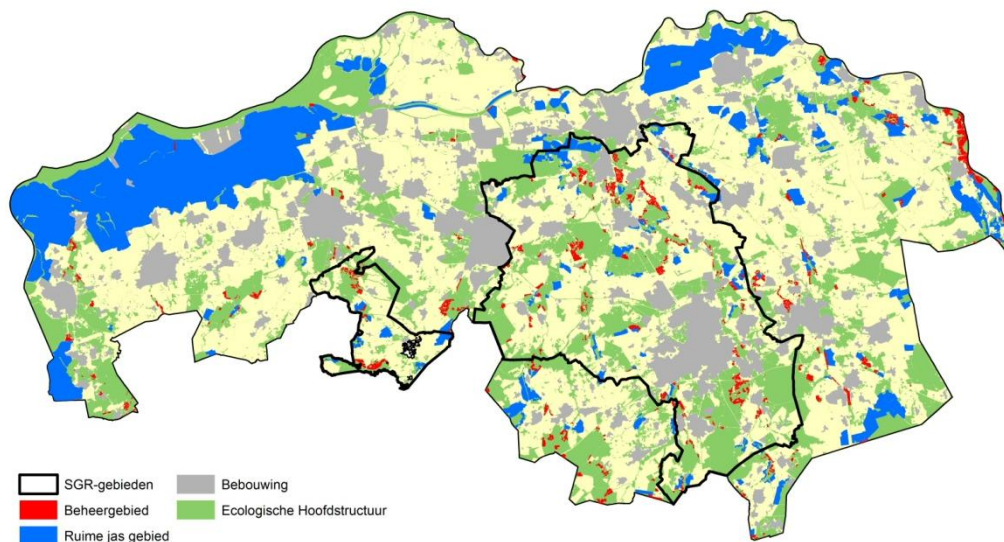


Fig. 7.2 Zoekgebieden voor landschapsbeheer: combinatie van Landschapsgebieden SGR2, beheergebied en ruime jasegebied

²¹ Dit is gebaseerd op de cd met het Beheers- en landschapsgebiedsplan uit 2002. Er zijn beperkte verschillen met de opgaven in andere bronnen.

²² Met 'concreet begrensd' wordt bedoeld dat de gebieden waarvoor de provincie agrarisch natuurbeheer beoogde, nauwkeurig werden aangegeven. Dit staat in tegenstelling tot de (zeer) ruime begrenzing van gebieden voor agrarisch natuurbeheer in de Ruime Jas-gebieden, die daardoor het karakter van een ruim zoekgebied hebben.

²³ Cultuurhistorisch waardevol landschap.

Verbinden van beheertypen aan de begrensde gebieden

Als laatste stap in dit proces moesten aan de begrensde gebieden beheertypen worden gekoppeld. Het bepalen van de beheertypen en de open te stellen beheerpakketten werd onderbouwd middels een analyse van doelsoorten door Ecologisch adviesbureau Cools in opdracht van de provincie.

Vaststellen 'Beheers- en landschapsgebiedplan'

In Noord-Brabant werd het 'Beheers- en landschapsgebiedplan' (het eerste Natuurbeheerplan) in 2002 vastgesteld. Dit plan fungeert evenals zijn latere opvolgers, als toetsingskader voor de behandeling van subsidieaanvragen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. In dit plan werd voor de begrensde (zoek)gebieden – gebieden opengesteld voor het aanvragen van gesubsidieerd agrarisch natuur- en landschapsbeheer – aangegeven welke beheer- en landschapspakketten werden opengesteld om de (daarmee impliciet gestelde) doelen te bereiken. Niet alleen in de landschapszoekgebieden is landschapsbeheer mogelijk, ook in de beide andere gebieden (beheersgebieden en Ruime Jas zoekgebieden) zijn er mogelijkheden voor landschapsbeheer.

Prestatietaakstelling agrarisch natuurbeheer

Elke provincie kreeg van het Rijk de taakstelling om binnen de concreet en als zoekgebied begrensde gebieden een aantal hectares agrarisch natuur- en landschapsbeheer te contracteren. Voor Brabant was de taakstelling²⁴ om 9.799 hectare aan gecontracteerd beheer te realiseren, waarvan 7.620 hectare contracten in beheersgebied EHS en 2.179 hectare contracten in het Ruime Jas zoekgebied²⁵ (Beheers- en landschapsgebiedsplan, 2007).

pSAN

In 2007 brak de POP-2 periode aan en ging de SAN-regeling in juridische zin over naar de provincies (en werden de betreffende financiële middelen gedecentraliseerd via ILG). De naam verandert in provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (pSAN) maar verder veranderde er, conform landelijke afspraken, weinig in de systematiek en de in 2002 bepaalde begrenzing van de beheersgebieden, Ruime Jas-gebieden en landschapsgebieden.

7.4.2 Fase 2 Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer: SNL-A (2010 – 2012)

De nieuwe Subsidieregeling Natuur en Landschap - Agrarisch is in 2009 gepubliceerd en werd vanaf 2010 opengesteld. Op de SAN-regeling was van vele zijden commentaar gekomen (zie paragraaf 7.10). Voorafgaand aan de publicatie van de nieuwe regeling in 2009 heeft daarom een uitgebreide en intensieve voorbereidingsperiode plaatsgevonden op landelijk niveau met betrokkenheid van Rijk, IPO/provincies, Dienst Regelingen e.d.. De provincie Noord-Brabant was ambtelijk en bestuurlijk sterk vertegenwoordigd en heeft een actieve rol gespeeld bij de ontwikkeling van dit nieuwe, landelijk uniforme stelsel.

Een belangrijke keuze die op landelijk niveau is gemaakt, was de keuze om te gaan werken met collectieve plannen in het faunabeheer (weidevogels en akkervogels) en af te stappen van

²⁴ In 2007 met de invoering van ILG werd dit een inspanningsverplichting.

²⁵ Dit is inclusief het landschapsbeheer. Landschapsbeheer wordt echter niet gemeten in hectares. Er zijn formules ontwikkeld om het gecontracteerde landschapsbeheer om te rekenen in 'gecontracteerde hectares'.

subsidieverstrekking aan individuele boeren voor weide- en akkervogelbeheer. De ervaring en uitgevoerde pilots hebben geleerd dat het bereiken van ecologische resultaten bij veel soorten een samenhangende gebiedsaanpak op grotere schaal vereist. Voor de andere onderdelen van SNL-A bleef nog een individuele benadering van kracht.

Deze landelijke keuze zorgde ervoor dat er op provinciaal niveau intensieve voorbereidingen nodig waren om met ingang van 2010 over te kunnen gaan op de nieuwe collectieve SNL-beheerplannen voor weide- en akkervogels. Er moest uitgezocht worden hoe en waar in de provincie dergelijke beheercollectieven gerealiseerd konden worden. Bij het zoeken naar geschikte gebieden is in opdracht van de provincie onderzoek gedaan naar de kansrijkheid voor weidevogels (Arcadis, 2009). Eveneens zijn, met extra POP-nu middelen die beschikbaar kwamen, op basis van het Leefgebiedsplan Agrarisch Landschap (LAL) dat net gereed was, geschikte gebieden voor collectief akkervogelbeheer bepaald. De collectieve akkervogelgebieden pasten goed binnen de in 2002 begrensde Ruime Jas-zoekgebieden. Deze akkervogelgebieden vielen deels samen met de gebieden die geschikt waren voor collectief weidevogelbeheer.

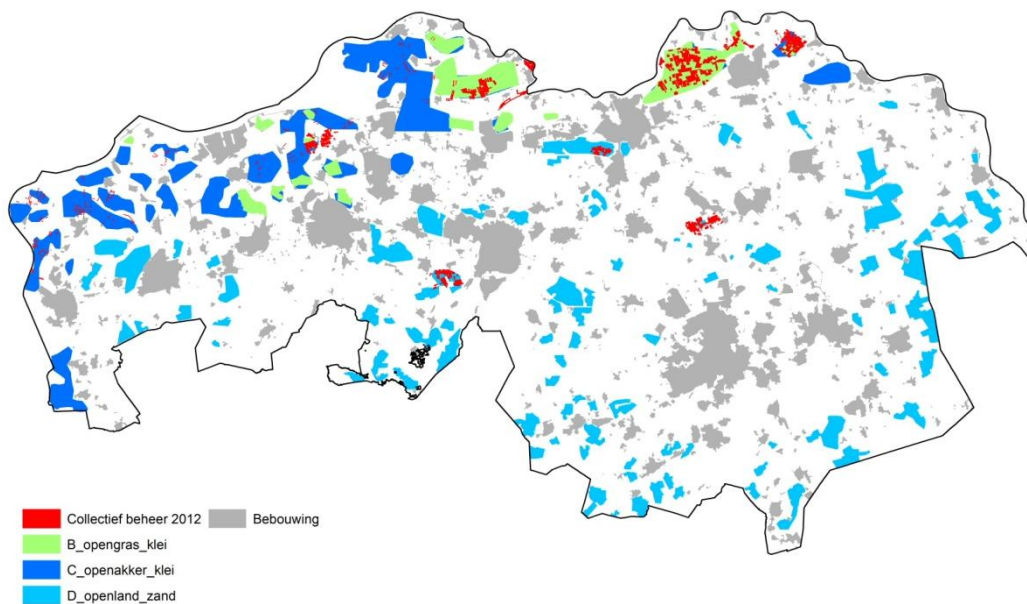


Fig. 7.3 Collectief beheer en de leefgebieden in het open agrarisch landschap

De leefgebiedenbenadering (zie hoofdstuk 6) was hierbij, althans voor de zeeklei, aan de voorkant leidend. In het Natuurbeheerplan is daarna (aan de achterkant) vastgelegd wat er uit het met het LAL aangestuurde proces kwam qua begrenzing van collectieve weide- en akkergebieden (zie figuur 7.3), inhoud van het collectieve beheer, randvoorwaarden e.d.

Aan de buitengrenzen van de Ruime Jas-gebieden van 2002 is onder invloed van het LAL op de zeekleigebieden niet veel veranderd. De Ruime Jas-zoekgebieden zijn met het LAL op de zeeklei echter wel aangepast en verkleind; concentratie van zoekgebied. Tegelijkertijd zijn sommige leefgebieden uit het LAL in het Natuurbeheerplan groter gemaakt om het bestaande SAN-beheer te kunnen behouden. Tenslotte heeft er enige verruiming van de beheerpakketten plaatsgevonden met de komst van de collectieve SNL-gebieden ('slag zeekleigebieden').

De belangrijkste 'beleidswijziging' van SAN naar SNL was de overgang bij het weide- en akkervogelbeheer van individuele beheercontracten met agrariërs naar contracten met agrarische SNL-collectieven. Verder was het leidende beginsel dat de provincies en andere betrokken partijen de overgang voor agrariërs eenvoudig wilden maken met een beleidsarme herziening van het subsidiestelsel. Het nieuwe subsidiestelsel betreft vooral een andere wijze van sturing, financiering en verantwoording. Er is besloten landelijk met één taal voor het (agrarisch) natuurbeheer te gaan werken (Index Natuur en Landschap waaronder Index Agrarische Natuur) en de overstap van het oude naar het nieuwe systeem voor de deelnemers zo gemakkelijk mogelijk te maken: gebiedsbegrenzingsen zoveel mogelijk hetzelfde laten en beleidsarme vernieuwing van pakketten. Er moest voor aflopende pSAN-pakketten een alternatief zijn binnen de nieuwe SNL-regeling. Hiervoor bestond een 'omkattabel'.

Van de mogelijkheden om op doelen te sturen is door de provincie lange tijd bijna geen gebruik gemaakt. Sturing op het niveau van het instrument was niet zinvol omdat de regeling met een sterk achterblijvende vraag te kampen had waardoor de provincie blij was met elke gecontracteerde hectare. Er is in het verleden door de provincie ook niet of nauwelijks gestuurd door pakketten niet open te stellen. De provincie werkte met 'reguliere openstelling'. Brabant heeft altijd gewerkt met het idee: het bestaande beheer verlengen we, houden we in de benen (beheercontinuïteit is van belang voor goede resultaten). In verband met de 6-jarige contracttermijn valt elk jaar een deel van de contracten vrij. Een deel daarvan wordt verlengd, maar een deel niet omdat boeren ermee willen stoppen. Op die manier ontstaat jaarlijks ruimte voor nieuwe deelnemers. Jaarlijks liep bijvoorbeeld netto 100 ha bestaande contracten af die niet verlengd werden en werd er voor 60 ha aan nieuwe contracten gesloten. Saldo min 40 ha. Op deze wijze ontstond vanzelf geleidelijke concentratie van het beheer gestuurd door deelnemersbereidheid.

Deze benadering is in 2011 veranderd i.v.m. de toenmalige opstelling van het ministerie dat zelf de verantwoordelijkheid voor agrarisch natuurbeheer wilde nemen. Het werd de provincie financieel te onzeker en er is voor gekozen om even pas op de plaats te maken door geen nieuwe langjarige verplichtingen met deelnemers aan te gaan (met uitzondering van het collectieve beheer). Alleen nog voortzetting van bestaande deelnemers/hectares. Hierdoor is er sinds 2011 een jaarlijks saldo van circa min 100 ha gecontracteerd beheer. Sinds 2012 is daar bij gekomen dat de provincie de individuele contracten in de Ruime Jas zoekgebieden ook niet meer verlengd.

7.5 Opzet van de regeling (incl. belangrijke wijzigingen in de periode 2000-2012)

Eigenaar

Tot en met 2006 was het Rijk eigenaar van de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en werd de regeling in hoofdzaak uitgevoerd door Dienst Regelingen (een Rijksdienst en tevens Europees betaalorgaan). In 2007 werd de uitvoering van SAN gedecentraliseerd naar de provincies: de provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (pSAN). Sinds die tijd is de provincie Noord-Brabant in juridische zin eigenaar van de regeling. De opzet van de regeling (het stelsel) wordt echter in belangrijke mate bepaald door het Rijk en de gezamenlijke provincies binnen de ruimte die Europese kaders daarvoor bieden. De belangrijke rol van Dienst Regelingen in de uitvoering is

gebleven. In 2010 werd SAN vervangen door SNL²⁶. Dit bracht geen wijzigingen in het eigenaarschap met zich mee.

Cofinanciers

De regeling wordt in zijn geheel gefinancierd met Europese en Rijksmiddelen. De provincie stopte geen eigen geld in de regeling²⁷. Ook de uitvoeringskosten voor bijvoorbeeld Dienst Regelingen werden lange tijd volledig met rijksmiddelen gefinancierd. Sinds de periode Bleker is de rijksbijdrage hiervoor begrensd op 17 miljoen. Het overige deel wordt door de gezamenlijke provincies betaald. Deze kosten worden door het Rijk afgeroomd uit een jaarlijkse landelijke pot van 200 miljoen die bij de Voorjaarsnota van 2012 beschikbaar is gekomen voor agrarisch natuurbeheer. De provincie Noord-Brabant draagt daarmee indirect bij aan een deel van de uitvoeringskosten van Dienst Regelingen. Er bestaat echter geen individuele, zakelijke relatie tussen Dienst Regelingen en afzonderlijke provincies (behoudens evt. aanvullende afspraken voor provinciespecifieke pakketten).

Doelgroepen

Agrarische ondernemers in het landelijk gebied

Gebieden

De regeling wordt jaarlijks in een bepaalde periode opengesteld. De gebieden (en pakketten) waarvoor de regeling wordt opengesteld zijn op kaart begrensd in de provinciale Natuurbeheerplannen die jaarlijks worden gepubliceerd. Op kleinere wijzigingen na betreft dit nog steeds de gebieden die in het Beheers- en Landschapsgebiedsplan (2002) reeds waren aangewezen. De latere wijzigingen hebben vooral betrekking op het Brabantse zeekleigebied waar, vanuit de leefgebiedenbenadering (het LAL), een herijking van de begrenzing van de beheersgebieden en Ruime Jas-gebieden heeft plaatsgevonden om tot een goede begrenzing van collectieve weide- en akker-vogelgebieden te komen.

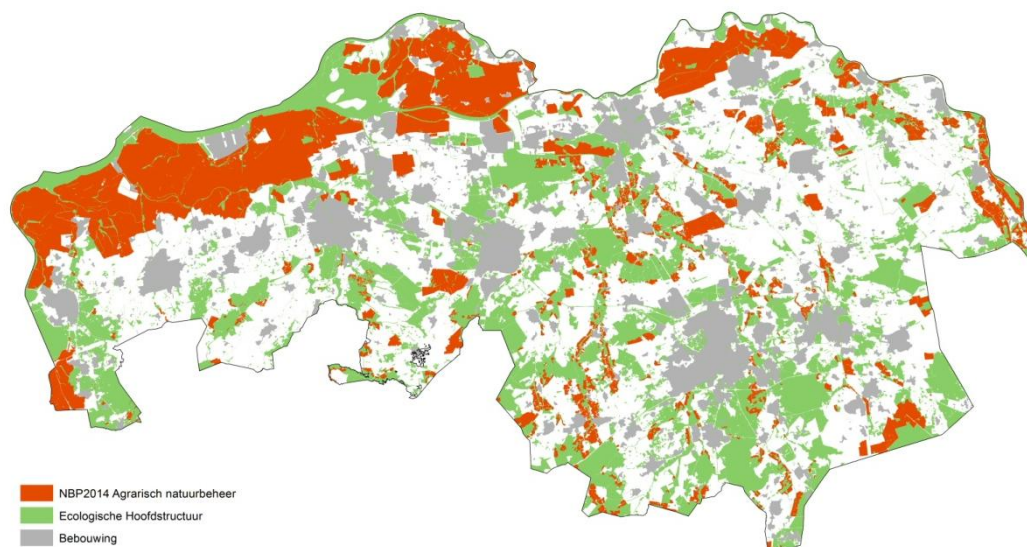


Fig. 7.4 Actuele begrenzing van de beheersgebieden en Ruime Jas-gebieden (NBP 2014)

²⁶ Een volgende herziening van het stelsel zal per 1 januari 2016 plaatsvinden. De landelijke voorbereidingen hiervoor zijn in volle gang.

²⁷ Dit is veranderd vanaf 1 januari 2014.

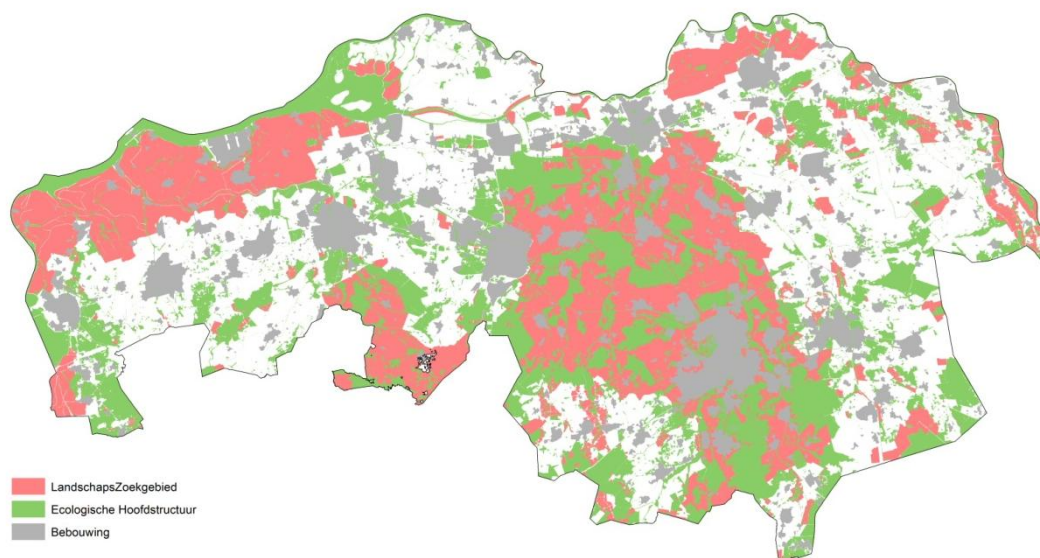


Fig. 7.5 Actuele begrenzing van de landschapsgebieden (NBP 2014)

Maatregelen en pakketten

Voor de beheer- en landschapspakketten vormt het landelijke kader het uitgangspunt. Dit betrof eerst Programma Beheer, sinds 2010 het Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer en de bijbehorende Index Agrarische Natuurtypen. In het provinciale Natuurbeheerplan wordt bepaald voor welke categorieën van aanvragers de beheer- en landschapspakketten in de begrenste gebieden worden opgesteld.

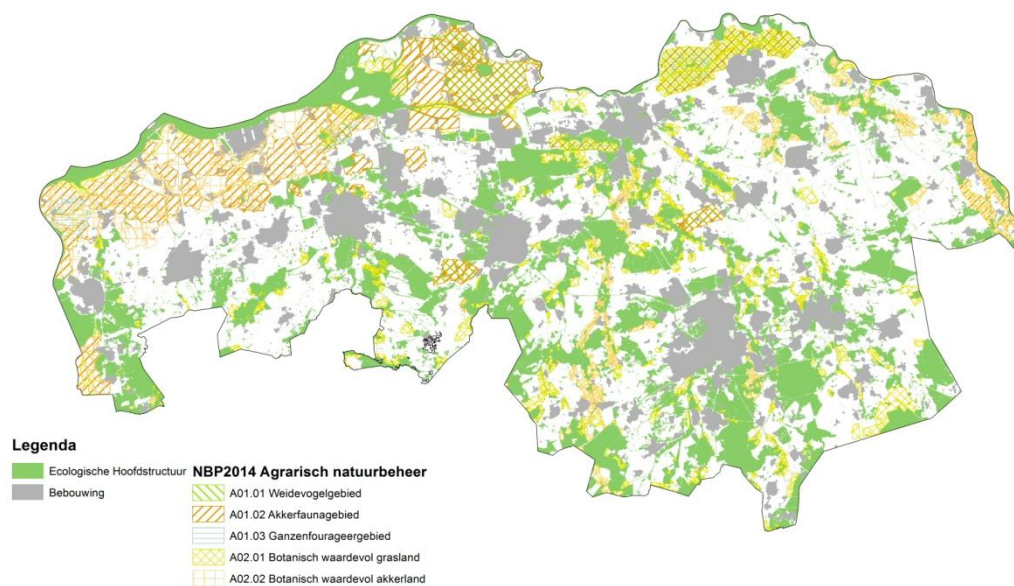


Fig. 7.6 Actuele (zoek)gebieden voor flora- en faunabeheer in het agrarisch landschap

Subsidiabele kosten

De beheerssubsidie is bedoeld om een beheerspakket te ontwikkelen of in stand te houden. Een beheerspakket beschrijft het toegestane beheer, het eindresultaat en terreinkenmerken. Bij ieder beheerspakket hoort een daarop afgestemde jaarlijkse vergoeding. Het bedrag van de vergoeding is afhankelijk van het pakket en de grondsoort. Hiervoor zijn landelijk normkosten vastgesteld. De vergoeding wordt jaarlijks per hectare uitbetaald, voor een periode van zes jaar.

7.6 Uitvoering van de regeling

Uitvoeringsorganisatie en rolverdeling

De uitvoering van de regeling vindt plaats in een coproductie van diverse betrokken partijen. In de Programma Beheer-periode speelden tot 2007 met name Dienst Regelingen (loketfunctie en afhandeling subsidieaanvragen en betalingen) en DLG (adviesfunctie en veldcontroles) een belangrijke rol in de uitvoering. De rol van de provincie was beperkt tot de nadere uitwerking van de subsidiekaders (gebiedsbegrenzing, bepaling natuurdoelen en open te stellen beheerspakketten) binnen het stelsel dat door het Rijk werd aangereikt met het Programma Beheer.

In 2007 vonden enkele veranderingen plaats: de provincies werden ook juridisch eigenaar van de regeling. Zij werden aanspreekpunt en kregen derhalve ook een loketfunctie. Naast DR, dat als landelijk loket voor de regeling fungeerde, werd door de provincie in 2009 het provinciaal groenloket ingesteld als eerste toegangspoort op provinciaal niveau. Dit was in eerste instantie vooral een soort helpdesk, bedoeld om de meeste vragen m.b.t. Programma Beheer af te vangen.

Met de invoering van SNL in 2010 zijn de controlesystematiek en de voor de controles verantwoordelijke uitvoerende organisaties gewijzigd. Onder de SNL-regeling vinden geen veldcontroles meer plaats op de resultaten van de agrarisch natuurbeheercontracten en is de rol die DLG daarbij vervulde onder (p)SAN vervallen. De toezichthoudende en handhavende rol in het veld is overgenomen door de nVWA/AID dat niet alleen toezicht houdt op de uitvoering van de contractueel overeengekomen beheermaatregelen en de cross compliance verplichtingen maar ook strafrechtelijk handhavend kan optreden (de toezichthoudende ambtenaren beschikken ook over opsporingsbevoegdheid).

De belangrijkste zaken met betrekking tot de huidige uitvoeringsorganisatie zijn beschreven in het (landelijke) aansturingsprotocol dat door alle betrokken partijen is ondertekend. Daarin staat vrij gedetailleerd wat ieders rol is.

De belangrijkste partij bij de uitvoering van de SAN/SNL-A regeling voor de provincie is Dienst Regelingen dat deze rol vervult omdat zij Europees betaalorgaan is. Dienst Regelingen maakt een generieke prestatieovereenkomst op voor het gehele landelijke pakket die getekend wordt door de directeur van het IPO. Het landelijke pakket omvat bijna alle uitvoerende werkzaamheden van DR, zeker wat betreft agrarisch natuur- en landschapsbeheer en ook wat betreft Brabant. Naast dit landelijke pakket voert DR een aantal additionele werkzaamheden uit voor individuele provincies (bijv. eigen provinciale SNL-pakketten, zoals de hamsterpakketten in de provincie Limburg) die additioneel geoffreerd en in rekening gebracht worden.

In de subsidieregelingen SAN/SNL-A zelf staan de termijnen voor de uitvoering. In de prestatie-overeenkomst staat dat DR binnen die termijnen moet werken. Verder legt de prestatie-overeenkomst nog enkele zaken vast: de aantallen beschikkingen, dat vooraf overleg gevoerd wordt bij politiek gevoelige zaken, het aantal rapportages dat provincies krijgen, e.d. Het gaat hierbij om wederkerige prestatieafspraken: er staat bijv. ook in dat provincies tijdig zullen zorgen voor publicatie van hun Natuurbeheerplannen.

Uitvoeringsorganisatie collectieve subsidieaanvragers

De SAN-regeling die tot en met 2009 liep, was gebaseerd op subsidieaanvragen die door individuele agrariërs bij DR werden ingediend binnen de kaders van het provinciale Natuurbeheerplan. Dit geldt onder de SNL-A regeling voor de meeste beheerpakketten nog steeds. Voor het weide- en akkervogelbeheer (in financiële zin een belangrijk deel van de regeling) is evenwel collectief agrarisch natuurbeheer ingevoerd op basis van jaarlijks te actualiseren collectieve beheerplannen. Agrariërs dienen hun aanvragen voor weide- en akkervogelbeheer nu als collectief in en werken samen bij het inplannen en uitvoeren van het zogeheten mozaïekbeheer onder leiding van een SNL-gebiedscoördinator. Hiermee is derhalve ook een uitvoeringsorganisatie aan de kant van de subsidieaanvragers ontstaan.

In Brabant zijn tien SNL-collectieven gevormd vanuit de Agrarische Natuurverenigingen die in het betreffende gebied actief zijn. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven.

Collectieve SNL-gebieden	Agrarische Natuurvereniging	Soort collectief
Beerse Overlaet	ANV d'n Beerse Overlaet	weide- en akkervogels
Bergen op Zoom	ANV Brabantse Wal	akkervogels
Biesbosch	ANV Altena Biesbosch	akkervogels
Land van Heusden en Altena	ANV Altena Biesbosch	weide- en akkervogels
Made-Drimmelen	ANV Drimmelen	weide- en akkervogels
Moerdijk	ANV Drimmelen	akkervogels
Rielsche Heide	ANV Kempenland	weide- en akkervogels
Schijndelse Heide	ANV Het Groene Woud	weide- en akkervogels
Steenbergen	ANV Brabantse Wal	akkervogels
Vughtse Gement	Overlegplatform Duinboeren	weidevogels

Tabel 7.2 Collectieve SNL-gebieden

Er zijn in Brabant dus 4 akkervogelgebieden, 1 weidevogelgebied en 5 gecombineerde weide- en akkervogelgebieden die een SNL-A status hebben.

De gebiedscoördinatoren in deze SNL-gebiedscollectieven worden ondersteund en geadviseerd door een samenwerkingsverband van ZLTO en het Coördinatiepunt Landschapsbeheer. De gebiedscoördinatoren vormen het gezicht en eerste aanspreekpunt voor de agrariërs in het gebied en zijn afkomstig vanuit de ANV zelf dan wel vanuit ZLTO. De ondersteuning van de gebiedscoördinatoren door ZLTO/CLB omvat een breed pakket en is deels maatwerk, afhankelijk van het kennis- en ervaringsniveau van de coördinator.

Uitvoeringsproces: van aanvraag tot administratieve en financiële afhandeling (incl. controle)

Het proces van subsidieaanvraag tot voorschotbetaling verloopt in jaarcyclus. In april van elk jaar starten provincie en DR met de voorbereidingen. Deze resulteren in een jaarlijkse actualisatie van het Natuurbeheerplan. Het Natuurbeheerplan wordt jaarlijks in september door GS vastgesteld waarna de subsidieregeling wordt opengesteld. In de subsidieregeling staat welke onderdelen open gesteld worden, wat de subsidieplafonds zijn en gedurende welke periode de aanvragen kunnen worden ingediend. In het verleden was dit van 15 november tot 15 februari. Nu van 15 november tot 31 december. Dienst Regelingen stelt formulieren en webapplicaties (de zogenaamde toolkit) beschikbaar voor de aanvragers waarmee zij hun collectieve of individuele subsidieaanvragen indienen. Vervolgens worden de aanvragen getoetst op formele criteria en indien nodig teruggestuurd ter aanvulling. Dan volgt het beoordelingsproces dat leidt tot een subsidiebeschikking, in beginsel voor 6 jaar, en vindt een voorschotbetaling plaats. Bij de afloop van het 6-jarige contract vindt een eindafrekening en betaling van het restant plaats.

Tijdens de contractperiode vinden controles plaats. In de SAN-periode controleerde DLG, sinds 2010 het nVWA. Bij geconstateerde afwijkingen volgde indien nodig herbeschikking, eventueel gevolgd door bezwaar en beroep.

Uitvoeringsproces subsidieaanvragers

De akker- en weidevogelcollectieven zijn ingesteld om tot een geconcentreerd, planmatig en samenhangend beheer te komen in de kerngebieden voor weide- en akkervogels. Dat vereist elk jaar een onderling goed afgestemd collectief beheerplan voor het komende seizoen. Hiervoor is enerzijds ecologische kennis benodigd van het mozaïek aan (gras)landtypen en abiotische omstandigheden in het collectieve gebied en anderzijds een goede samenwerking en afstemming tussen de agrarische deelnemers aan het collectief gericht op ondermeer inpassing van het collectief beheer in de agrarische bedrijfsvoering. Het is primair de rol van de gebiedscoördinator om een goede balans tussen het te bereiken ecologische resultaat en de inpasbaarheid in de agrarische bedrijfsvoering te vinden binnen de kaders van de beschikbare financiële ruimte voor het collectief beheer in het betreffende gebied. Bij het jaarlijks opstellen van het collectieve beheerplan wordt gebruik gemaakt van monitoringgegevens van vrijwilligers over het afgelopen seizoen. Na het opstellen van het collectieve beheerplan heeft de gebiedscoördinator een coördinerende rol bij het uitvoeren van het plan. Het samenwerkingsverband van ZLTO en CLB ondersteunt de collectieven hierbij.

De contractperiode van 6 jaar geldt nog steeds maar de deelname van een boer is onder SNL-A niet meer direct gekoppeld aan vaste percelen waarmee hij meedoet. De ecologische reden hiervoor is dat onder de SAN-regeling de situatie kon bestaan dat 6 jaar lang beheersubsidie betaald werd voor een contractueel vastgelegd perceel waar geen fauna zat. Onder de SNL-A regeling doen individuele boeren ook voor 6 jaar mee, maar nu met een bandbreedte (de zogenaamde min-max) die per jaar kan fluctueren, bijvoorbeeld minimaal 0,5 ha en maximaal het aantal hectares dat correspondeert met de bedrijfsomvang. De gebiedscoördinator kleurt vervolgens jaarlijks het mozaïek in voor het volgende jaar, gebaseerd op de ervaringen van het afgelopen jaar.

Digitalisering uitvoeringsproces: de toolkit

Tegelijk met de inwerkingtreding van SNL-A is in 2010 het uitvoeringsproces gedigitaliseerd. Voor het jaarlijks invoeren van de collectieve beheerplannen is een toolkit ontwikkeld (een online webapplicatie).

Verantwoording door de uitvoerder

Dienst Regelingen beschikt over zeer uitgebreide informatie over alle fasen van het subsidieproces van aanvraag tot betaling en bezwaar en beroep. Hierover wordt periodiek gerapporteerd aan de provincies.

Omzet in de regeling (incl. verdeling op hoofdlijnen)

De regeling wordt geheel uitgevoerd met Europese en Rijksmiddelen. De provincie stopt er geen eigen geld in. Over de jaarlijkse omzet voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (SAN/SNL-A) kunnen we het volgende aangeven.

De jaarmet van 2007 voor de pSAN regeling bedroeg € 2.289.014 waarvan:

- agrarisch beheer € 2.075.533 (excl. opvang winterganzen);
- landschapsbeheer agrarisch € 213.481.

De jaarmet van 2012 voor beide regelingen pSAN en SNL-A bedroeg € 4.160.041:

- agrarisch beheer: € 2.460.925 (excl. opvang winterganzen);
- collectief weide- en akkervogelbeheer: € 1.333.000;
- landschapsbeheer agrarisch: € 366.116.

Uitvoeringskosten regeling

De subsidieregelingen SAN en SNL-A gaan gepaard met uitgebreide en complexe uitvoeringsprocessen mede onder invloed van het Europese POP-regime. Voor het uitvoeren van de regeling is daardoor veel capaciteit benodigd, met name bij Dienst Regelingen dat fungeert als Europees betaalorgaan. De benodigde uitvoeringscapaciteit ten behoeve van de uitvoering van de SNL-A regeling voor Brabant wordt door Dienst Regelingen geschat op 8 fte voor agrarisch natuurbeheer (inclusief ganzen en PGV). De kosten van 1 fte van DR bedragen circa € 140.000,-. De DR-uitvoeringskosten voor SNL-A agrarisch natuurbeheer in Brabant bedragen derhalve circa € 1.120.000,-.

Er is landelijk een doorrekening gemaakt van de uitvoeringskosten voor de subsidieregeling SNL-A (Van der Vlist, 2011). Naast elke euro subsidiegeld die ingezet wordt, wordt € 0,40 aan uitvoeringskosten gezien. Dit betekent dat de uitvoeringskosten (overhead) circa 29% van de omzet aan subsidiemiddelen bedragen.

7.7 Monitoring prestaties en effecten

7.7.1 Prestatiemonitoring

De prestatie-monitoring binnen de SAN- en SNL-A regeling wordt verzorgd door Dienst Regelingen. Er is uitvoerige informatie beschikbaar over alle aspecten en stappen van het subsidieverleningsproces, van aanvraag tot bezwaar en beroep. Een belangrijke prestatie is de ontwikkeling van de deelnamebereidheid (in aantallen en ha's verdeeld over de verschillende vormen van agrarisch natuur- en landschapsbeheer).

7.7.2 Effectmonitoring

Voor een meer uitgebreide beschrijving van de effectmonitoring van SAN en SNL-A verwijzen wij naar hoofdstuk 5.

Er heeft tot 2012 geen monitoring van de effecten van de regeling plaatsgevonden. Wel heeft op onderdelen van de regeling (een vorm van) monitoring plaatsgevonden. De belangrijkste effect-monitoring betreft de monitoring door vrijwilligers van de weide- en akkervogels in de collectieve SNL-A gebieden.

7.8 Geleverde prestaties

De taakstelling voor de (Rijks-)EHS voor Brabant hield in de SAN-periode ondermeer in dat 9.799 hectare belegd zou moeten worden met contracten voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (7.620 ha in beheersgebied en 2.179 ha in Ruime Jasgebied). In de onderstaande tabellen en figuren staat aangegeven hoe de deelname aan SAN/SNL-A zich heeft ontwikkeld van 2000 tot 2012. Tabel 7.3 en figuur 7.7 laten de ontwikkeling van het aantal deelnemende agrariërs zien naar de hoofdvormen van beheer. Tabel 7.4 en figuur 7.8 geven de ontwikkeling van de deelname aan de regeling in de vorm van de gecontracteerde hectares voor de hoofdvormen van beheer.

Type	Taakstelling	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Collectief	agrarisch faunabeheer												73	81
	agrarisch weidevogelbeheer											39	174	180
Individueel	individueel agrarisch faunabeheer	59	69	71	71	73	25	17	20	21	21	20	23	9
	agrarisch ganzen beheer								103	144	151	146	143	142
	agrarisch overig beheer	43	106	157	227	365	108	183	217	221	236	200	216	194
	agrarisch weidevogelbeheer	15	38	60	85	141	68	108	110	110	121	77	38	19
	landschap agrarisch	12	22	56	108	181	59	84	130	144	177	200	198	188
Unieke relaties		114	217	307	451	685	463	534	639	644	644	544	665	668

Tabel 7.3 Ontwikkeling aantal deelnemers SAN/SNL-A naar beheervormen (bron: Dienst Regelingen)

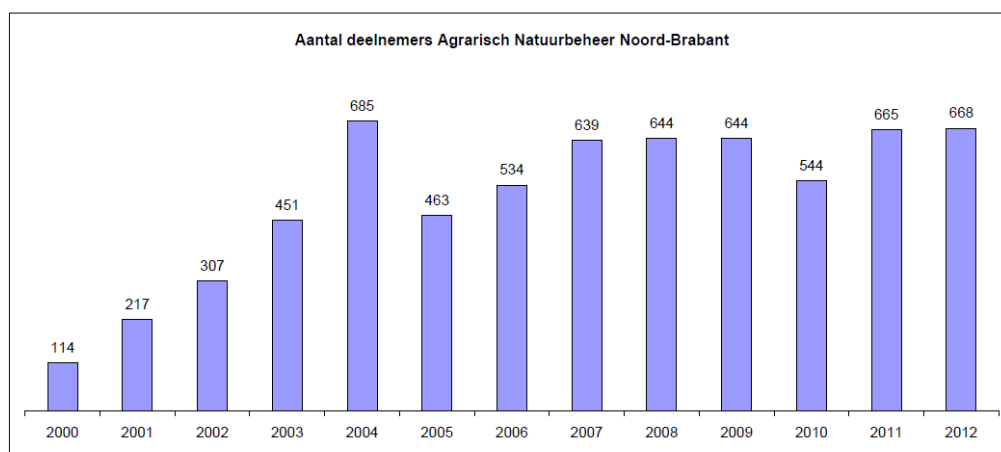


Fig. 7.7 Ontwikkeling totaal aantal deelnemers SAN/SNL-A (bron: Dienst Regelingen)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
agrarisch faunabeheer	155	168	172	188	186	189	109	102	100	83	74	282	247	245
agrarisch overig beheer	154	354	583	921	1458	1589	1664	1648	1541	1352	1041	1062	931	850
agrarisch weidevogelbeheer	45	142	243	376	1295	193	192	1864	1791	1724	1764	2878	3123	3174
landschap agrarisch	14	30	79	126	194	209	208	234	233	235	240	248	248	227
	368	694	1077	1611	3133	2180	2173	3848	3665	3394	3119	4470	4549	4496

Tabel 7.4 Ontwikkeling SAN/SNL-A in gecontracteerde hectares per taakstelling per jaar (bron: Dienst Regelingen)

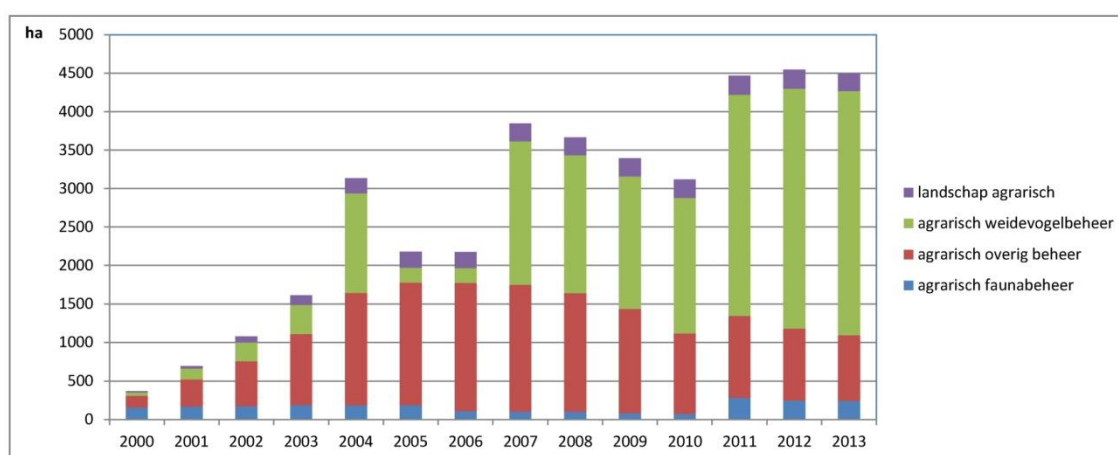


Fig. 7.8 Ontwikkeling SAN/SNL-A in gecontracteerde hectares (bron: Dienst Regelingen)

Het aantal hectares waarop in Brabant agrarisch natuurbeheer gecontracteerd werd, bleef dus in de SAN-periode (2000-2009) ruim achter bij de taakstelling van 9.799 hectare en bedroeg op zijn hoogst circa 40% van de taakstelling (in 2007). De regeling was in Brabant niet populair onder boeren en hun vertegenwoordigers. Als belangrijkste redenen hiervoor kunnen aangevoerd worden:

- De vlakdekkende SAN- (en SNL-)pakketten pasten volgens de agrarische sector niet in de agrarische bedrijfsvoering in Brabant. Dit hield vooral verband met de hoge grondprijzen en de daardoor intensieve landbouw in vergelijking met andere provincies;
- Er bestond, op grond van het Streekplanbeleid 1992 en 2002, angst voor planologische schaduwwerking. ZLTO adviseerde haar achterban, mede ingegeven hierdoor, lange tijd om niet deel te nemen aan de regeling. Dit veranderde rond 2008 door de goede samenwerking in het SoLaBio-project (zie hoofdstuk 6) en een brief waarin de provincie aangaf dat agrarisch natuurbeheer niet tot planologische gevolgen zou leiden.

Ook de ambities met betrekking tot de concreet begrensde beheersgebieden rond de EHS (7.759 ha) waarvoor een taakstelling gold van 7.620 ha zijn niet gerealiseerd. In 2006 was bijvoorbeeld 1.570 ha in beheersgebied gecontracteerd (= 20% van de taakstelling) en 2.676 ha in Ruime Jasgebied (= 123% van de taakstelling). De taakstelling is in het Ruime Jasgebied dus ruimschoots

gerealiseerd. Zie voor een beeld van de geografische verdeling van de gecontracteerde hectares ook figuren 7.9a-e hieronder.

Onder het ILG 2007-2013 had Brabant de herziene taakstelling (inspanningsverplichting) om 8.000 hectare agrarisch natuurbeheer te realiseren. Ook dit doel is niet gehaald. In 2011 was bijvoorbeeld sprake van 3.160 hectare gecontracteerd collectief weide- en akkervogelbeheer en 1.310 hectare gecontracteerd overig agrarisch beheer, samen 4.470 hectare. In 2011 is dus 56% van de (verlaagde) taakstelling gerealiseerd.

Sinds 2010 – de invoering van SNL-A – is er echter wel duidelijk sprake van een sprongsgewijze groei in de gecontracteerde hectares (zie figuur 7.8 en tabel 7.4). Deze groei komt vooral voor rekening van het (collectief) weidevogelbeheer. Tevens is er een sterke groei in het (overig) agrarisch faunabeheer. Het overig agrarisch beheer is ongeveer gehalveerd sinds 2007. Het landschapsbeheer is al geruime tijd vrij stabiel maar vindt plaats in slechts een fractie van het voor landschapsbeheer opengestelde gebied.

Op grond van de achterblijvende prestaties is de landelijke verdeelsleutel op basis waarvan de beschikbare rijksmiddelen verdeeld worden over provincies aangepast. Brabant krijgt nu relatief weinig uit de landelijke pot van 200 miljoen voor agrarisch natuurbeheer. De Commissie Janssen (2012) heeft aangegeven dat er reden is om nog eens goed naar de effecten te kijken, en dat kan tot een herverdeling leiden, maar dat zal niet op korte termijn gebeuren. Brabant wil nu graag toe naar een verdeling op basis van de internationale verplichtingen ten aanzien van soortbehoud en de relatieve bijdragen van provincies daaraan.

In de onderstaande serie figuren geven wij een beeld van de verdeling van het gecontracteerde SAN/SNL-A beheer over Brabant in ruimte en tijd (zie figuur 7.9 a-e).

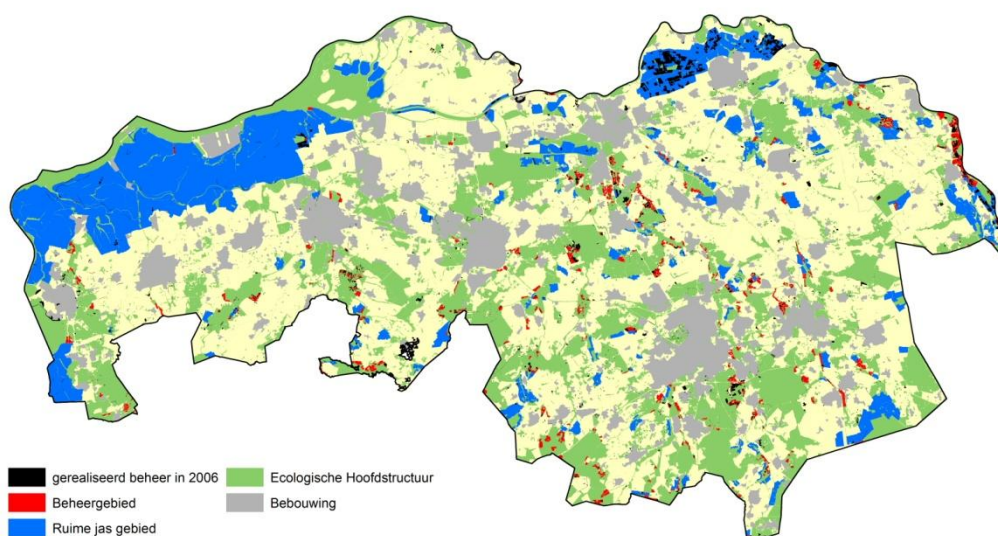


Fig. 7.9a Gecontracteerd vlakdekkend agrarisch natuurbeheer in 2006

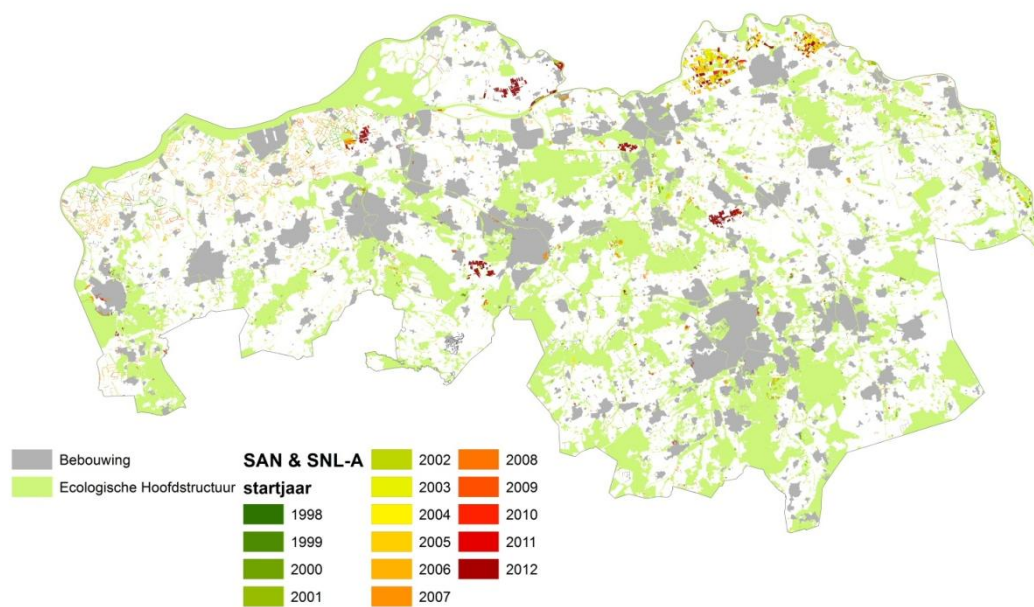


Fig. 7.9b Afgesloten beheercontracten SAN/SNL-A 1998-2012

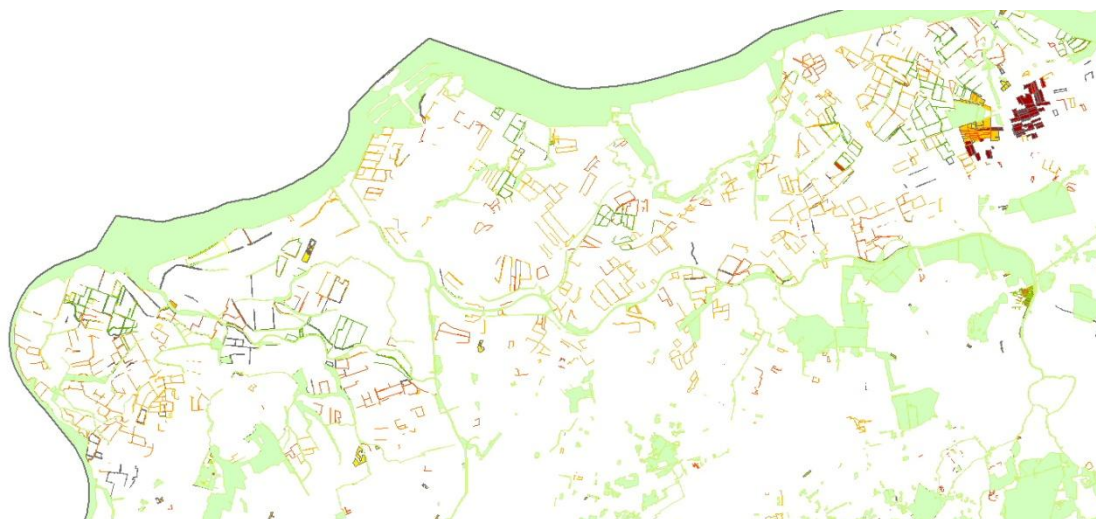


Fig. 7.9c Detailkaart West-Brabant (voor legenda zie fig. 7.9b)

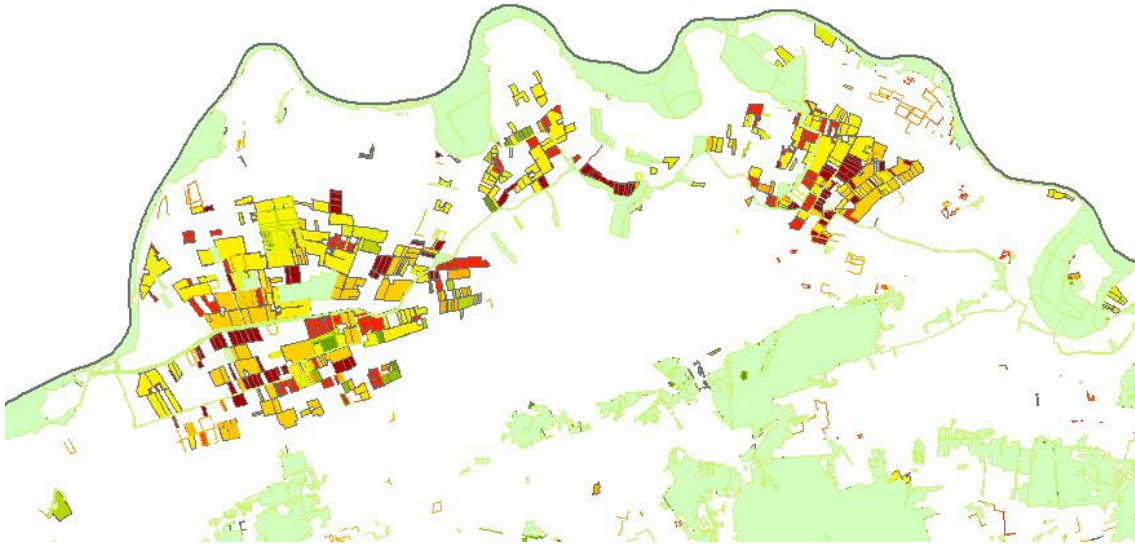


Fig. 7.9d Detailkaart Beerse Overlaet (Polder van Oss) (voor legenda zie fig. 7.9b)



Fig. 7.9e Detailkaart Groene Woud (voor legenda zie fig. 7.9b)

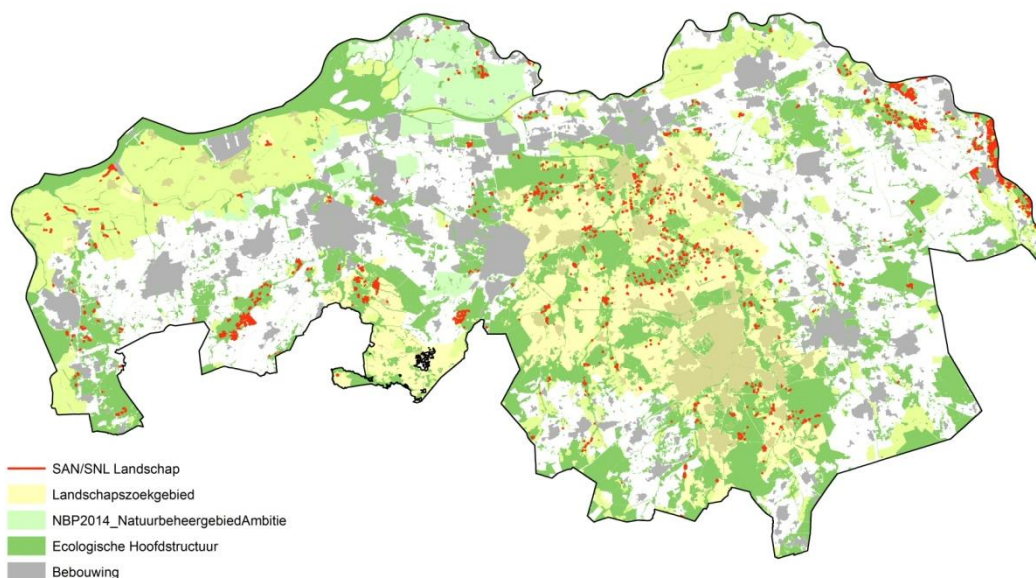


Fig. 7.10 Gecontracteerd landschapsbeheer SAN/SNL-A

In figuur 7.10 is het gecontracteerde landschapsbeheer in 2010 weergegeven. Uit de figuur komt naar voren dat dit slechts een fractie vormt van het (zeer ruime) gebied dat is opengesteld voor subsidieaanvragen voor landschapsbeheer (zie figuur 7.5). In hoofdstuk 11 is een figuur opgenomen met de gecombineerde landschapssubsidies vanuit de verschillende regelingen.

Hieronder gaan wij in op enkele andere aspecten van de prestaties binnen de SAN/SNL-A regeling.

Het proces van afhandelen van de subsidieaanvragen door DR is zeer complex, met name in verband met Europese eisen en controleprocedures. Deze procedures werden rond 2010 nog verder gecompliceerd door grote veranderingen in de perceelsregistratie die in verband met Europese eisen noodzakelijk waren. Het gevolg hiervan was dat in 2010 de betaalbeschikkingen van DR door een mix van kortingen en boetes in grofweg 40% van de gevallen afweken van de subsidie die agrariërs verwachtten. Dit percentage ligt nu op circa 15-20%. De 'fout' varieert van enkele tientallen euro's tot 80.000 euro in extreme gevallen. Agrariërs krijgen deze informatie pas te horen nadat zij het beheer hebben afgesproken met de gebiedscoördinator en nadat zij het hebben uitgevoerd. Bij elke beschikking die DR uitstuurt, rekent de dienst op dit moment op ca. 7% bezwaren. Dat percentage lag in het verleden hoger.

7.9 Bereikte resultaten/effecten

De doelstelling van de regeling is in algemene zin te benoemen als het toeroepen van een halt aan het verlies van biodiversiteit in het agrarisch gebied c.q. als het behouden van agrarische natuur en landschap. Iets concreter streeft het beleid naar duurzame condities voor het voortbestaan van alle soorten en populaties die in 1982 van nature in Nederland voorkwamen. Het landschapsbeheer binnen de regeling was louter gericht op instandhouding van de elementen, er was geen

ecologische (neven)doelstelling aan verbonden. Zoals beschreven in voorgaande paragrafen zijn deze algemene doelstellingen door de provincie concreet uitgewerkt in de Natuurbeheerplannen.

Het is niet mogelijk harde overall uitspraken te doen over de effectiviteit van de SAN/SNL-A regeling in Brabant vanwege het ontbreken van gerichte monitoring (zie hoofdstuk 5).

Voordat wij verder ingaan op de effecten van de regeling geven wij hieronder eerst beknopte samenvattingen van beschikbare rapportages en uitgevoerde onderzoeken.

Monitoring akkerranden in collectieve beheerplannen West-Brabant, Sloothaak & Van Gils 2013

“Aan de hand van dit evaluatieprogramma worden drie aanbevelingen gedaan om het toekomstige beheer te verbeteren:

- Akkerranden werken effectief. Het beleid moet zeker worden doorgezet en indien mogelijk worden versterkt.
- Graanranden blijken het meest effectief in de winterperiode. Aanbevolen wordt om in verhouding meer graanranden te realiseren.
- Het zou kunnen dat graskruidenranden effectiever worden naarmate ze langer op dezelfde plek liggen. Het verdient aanbeveling dit verder te onderzoeken.”

De studie is uitgevoerd in bestaande akkerranden, de studie is daardoor correlatief. Officieel is het daarom niet mogelijk om oorzaak en gevolg te onderscheiden.

Collectief beheerplan Beerse Overlaet 2011-13

Vergroten aantallen kritische weidevogels in 2016. Aantallen doelsoorten nemen toe ten opzichte van 2010.

Collectief akkervogelbeheerplan Bergen op Zoom 2011-13

Stabilisatie populatie akkervogels (zomer en winter) in 2017 ten opzichte van 2006 of 2009 (meetjaar nog niet vastgesteld). In 2012 aanvang gemaakt met MAS-tellingen. Aantallen wintervogels zijn hoger in ingezaaide graan- en graskruidenranden dan in referentieranden (conform Cools 2012).

Collectief akkervogelbeheerplan Biesbosch 2011-13

Stabilisatie populatie akkervogels (zomer en winter) in 2017 ten opzichte van 2006 of 2009 (meetjaar nog niet vastgesteld). In 2012 aanvang gemaakt met MAS-tellingen. Aantallen wintervogels zijn hoger in ingezaaide graan- en graskruidenranden dan in referentieranden (conform Cools 2012).

Collectief beheerplan Land van Heusden en Altena 2011-13

Vergroten aantallen kritische weidevogels in 2016. Grutto is stabiel, Wulp en Tureluur nemen toe.

Collectief beheerplan Made-Drimmelen 2011-13

Vergroten aantallen kritische weidevogels in 2016. Doelsoort Grutto lijkt verder af te nemen t.o.v. 2010 ondanks gericht beheer.

Collectief akkervogelbeheerplan Moerdijk 2011-13

Stabilisatie populatie akkervogels (zomer en winter) in 2017 ten opzichte van 2006 of 2009 (meetjaar nog niet vastgesteld). In 2012 aanvang gemaakt met MAS-tellingen. Aantallen wintervogels zijn hoger in ingezaaide graan- en graskruidenranden dan in referentieranden (conform Cools 2012).

Collectief beheerplan Rielsche Heide 2011-13

Vergroten aantallen kritische weidevogels in 2016. Doelsoort Grutto neemt af t.o.v. 2010. Wulp neemt licht toe. Soorten als Geelgors profiteren van akkerrandenbeheer, echter geen metingen in rapport.

Collectief beheerplan Schijndelse Heide 2011-13

Vergroten aantallen kritische weidevogels in 2016. Doelsoorten Grutto en Wulp namen toe t.o.v. 2010. Nabijgelegen gebied laat afname Grutto en toename Wulp zien t.o.v. 2010.

Collectief akkervogelbeheerplan Steenberg 2011-13

Stabilisatie populatie akkervogels (zomer en winter) in 2017 ten opzichte van 2006 of 2009 (meetjaar nog niet vastgesteld). In 2012 aanvang gemaakt met MAS-tellingen. Aantallen wintervogels zijn hoger in ingezaaide graan- en graskruidenranden dan in referentieranden (conform Cools 2012).

Collectief beheerplan Vughtse Gement 2011-13

Vergroten aantallen kritische weidevogels in 2016. Doelsoort Grutto bleef gelijk t.o.v. 2010. Wulp nam af. Zangvogels als Gele Kwikstaart, Veldleeuwerik, Graspieper en Roodborsttapuit namen naar verluid toe onder invloed van het gevoerde beheer, echter niet in doelstelling opgenomen en niet met aantallen gekwantificeerd in het rapport.

Maasheggenonderzoek, Braam et al 2008

De hoofdvraag: wat zijn de veranderingen in waardevolle broedvogelpopulaties in het onderzoeksgebied en zijn er relaties tussen de vogelrijkdom, heggenbeheer en beheersovereenkomsten? Lage heggen beslaan bijna een vijfde deel van de heggen in het studiegebied. Middelhoge heggen vormen ongeveer de helft, en hoge heggen bijna een derde deel. De waardevolle broedvogelpopulaties hebben zich in de periode 1998-2007 gunstig ontwikkeld. De vogelrijkdom van knip- en scheerheggen is kleiner dan die van pakketloze heggen en SBB-heggen. De vogelrijkdom in SBB-heggen is groter in pakketloze heggen. Bij heggen van gelijke hoogte onderscheiden SBB-heggen zich van pakketloze heggen en knip- en scheerheggen. Binnen middelhoge heggen hebben ze significant hogere dichtheden dan de andere twee. Binnen hoge heggen hebben SBB-heggen significant hogere dichtheden dan pakketloze heggen.

Hieronder geven we een beeld van de effectiviteit van de hoofdvormen van agrarisch natuurbeheer.

SAN/SNL-A Weidevogelbeheer

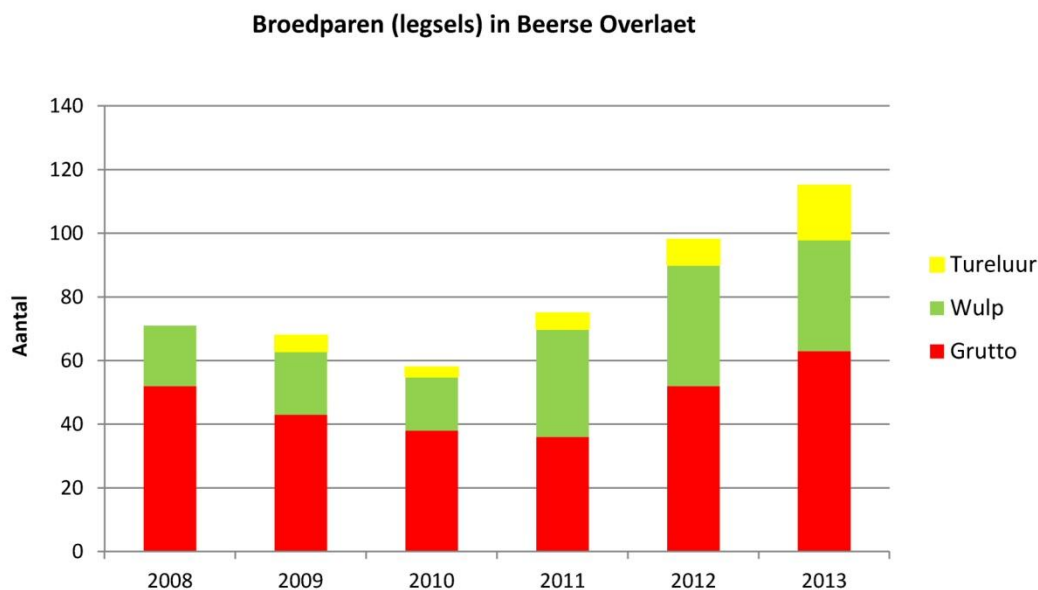
Het weidevogelbeheer in de SAN-periode wordt (achteraf) alom als niet effectief gezien. Deels werd dit veroorzaakt door de starheid van het subsidiestelsel waarbij eenmaal gecontracteerd beheer gedurende zes jaar op het betreffende perceel moest blijven liggen, ongeacht de vraag of er nog weidevogels zaten. Voorts heeft onderzoek duidelijk gemaakt dat samenhangend collectief

beheer in een groter gebied noodzakelijk is en ook dat veel SAN-pakketten ‘te licht’ waren om effectief te kunnen zijn.

Het collectief beheer dat met het SNL-A stelsel is ingevoerd is een antwoord op deze tekortkomingen van SAN. Het staat buiten kijf dat dit tot een verbetering van de effectiviteit van het weidevogelbeheer en een zinvoller benutting van subsidiemiddelen leidt. Wel is nog de vraag of het tot een voldoende verbetering van de effectiviteit leidt. Hiervoor zijn langjarige, goede monitoringgegevens benodigd die er (nog) niet zijn. Het algemene beeld bij provinciale weidevogelmedewerkers – binnen en buiten Brabant – is dat het SNL-A weidevogelbeheer in sommige gebieden een voorzichtig herstel laat zien, in andere gebieden zich een stabilisatie lijkt af te tekenen en dat ongeveer een derde tot de helft van de gebieden nog steeds met een achteruitgang te maken heeft (Ten Holt et al., 2013). Bij de meeste betrokkenen bestaat voorzichtige hoop dat de achteruitgang in ieder geval in een redelijk deel van de gebieden nu gestopt is. Dit lijkt in Brabant het geval te zijn in enkele gebieden (Land van Heusden en Altena, Beerse Overlaet/polder van Oss) waar aangepast agrarisch beheer is gekoppeld met maatregelen op landschapniveau (waterstanden). Zie figuur 7.11. In de andere gebieden waar (collectief) beheer plaatsvindt, is nog geen sprake van stabilisatie van de aantallen en lijkt de populatie weidevogels te blijven afnemen. In bijlage 5 wordt dieper ingegaan op de ontwikkelingen van de weidevogels in Brabant in relatie tot het weidevogelbeheer.

Uit het zogenaamde kerngebiedenonderzoek (Melman et al., 2012, Sierdsema et al., 2013) is naar voren gekomen dat kritische weidevogelsoorten zoals de grutto niet alleen hoge eisen stellen aan het beheer maar eveneens aan abiotische condities (openheid, grondwaterstand, e.d.). Het voldoen aan deze eisen is noodzakelijk voor duurzaam behoud van de weidevogelpopulaties. Veel van de huidige SNL-A weidevogelgebieden voldoen (nog) niet aan (al) deze eisen.

Gezien de duidelijke randvoorwaarden die soorten als Grutto, Tureluur en Slobeend stellen aan de grondwaterstanden, openheid van het landschap en (maai)beheer is het de vraag of er voor deze soorten op de lange termijn plaats is in het agrarisch natuurbeheer. Met name de voorwaarden ten aanzien van hoge grondwaterstanden verhouden zich slecht tot een regulier agrarisch gebruik van de grond. Momenteel zijn deze voorwaarden bijna alleen te realiseren in natuurgebieden met een eigen waterhuishouding. Om een succes te kunnen zijn, zou het voor agrariërs mogelijk moeten worden ook bij dergelijke handicaps die een extensieve bedrijfsvoering met zich meebrengen voldoende te kunnen verdienen, bijvoorbeeld door het sterk vergroten van de bedrijfsomvang of nevenverdiensten.



Figuur 7.11. Ontwikkeling van het aantal gevonden legsels van drie weidevogelsoorten in de Beerse Overlaet

De beheerovereenkomsten in de Beerse Overlaet en Land van Heusden en Altena hebben de achteruitgang van enkele soorten weidevogels kunnen tegenhouden of weten om te buigen in een toename, hetgeen op zichzelf reeds bijzonder is. Tevens lijkt het beheer te hebben geleid tot de instandhouding van de algemene natuurkwaliteit in de Beerse Overlaet. Buiten het broedseizoen wordt het gebied bezocht door grote aantallen roofvogels en reigers, een indicatie dat in de polder nog een hoge dichtheid aan kleine zoogdieren (veldmuizen) aanwezig is. Deze hoge dichtheid is zelfs in landelijk opzicht bijzonder en verdient zeker aandacht bij de verdere uitvoering van het agrarisch natuurbeheer.

SAN/SNL-A Akkerrandenbeheer

In de periode 2000-2012 is met name op de zeekleiakkers in Noordwest-Brabant een flinke lengte aan faunavriendelijke randen ingericht langs akkers. Uit de analyse van MAS-tellingen blijkt, dat er voor een flink deel van de onderzochte soorten een positieve relatie is tussen het aantal broedvogelwaarnemingen en de aanwezigheid van akkerranden. Naast de aanwezigheid van akkerranden speelt ook de openheid van het landschap een grote rol: voor de meeste soorten geldt dat zij talrijker zijn in meer open landschappen. Dit wordt uitgebreider behandeld in bijlage 6 waarin ingegaan wordt op de relatie tussen akkerranden en broedvogels.

Ook andere onderzoeken laten zien dat, bij een juiste inrichting en omvang van randen, deze (zeer) effectief kunnen zijn voor verbetering van de biodiversiteit in de regio. Dit heeft vooral betrekking op de fauna. Voor de flora leveren de randen relatief weinig toegevoegde waarde op, maar ze zijn hier ook niet op ingericht. Uit de onderzoeken en monitoring is gebleken dat zowel de diversiteit en aantallen aan insecten, broedvogels en wintervogels in veel gevallen toenemen. Een analyse van de tellingen van vogels op zogenaamde MAS-telpunten duidt erop dat akkerranden pas echt effectief worden voor vogels indien er een minimale hoeveel randen per vierkante kilometer aanwezig is:

ongeveer 8 ha per vierkante kilometer. Daaronder hangt de effectiviteit veel meer af van andere factoren in de omgeving (zie figuur 7.12).

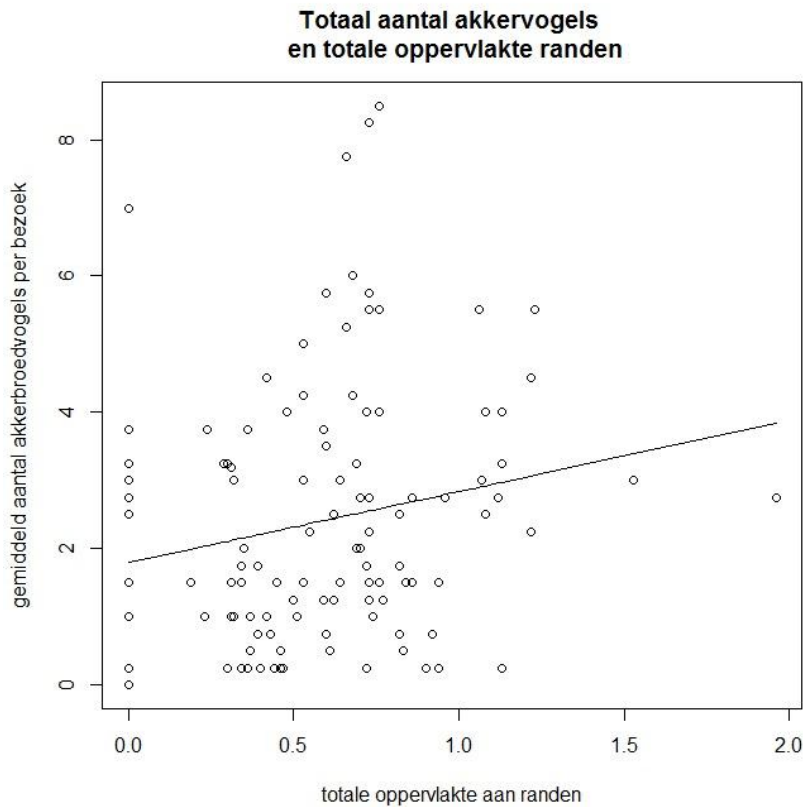


Fig. 7.12 Relatie oppervlakte akkerranden (in een telcirkel van 12,5 ha) en het aantal broedvogelwaarnemingen.

SAN/SNL-A Botanisch beheer

De oppervlakte aan SAN/SNL-A botanisch beheer is beperkt in Brabant en grotendeels geconcentreerd op enkele landgoederen (figuur 7.13a en 7.13b). Er is geen onderzoek bekend naar de effecten van dat beheer op de flora. Er kunnen daarom geen uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van dit onderdeel op basis van gerichte monitoring. Het algemene beeld uit elders verricht onderzoek is echter, dat van botanisch beheer in het agrarisch gebied weinig positieve effecten verwacht mogen worden. Dit beeld komt in die zin sterk overeen met de beeldvorming rond de effectiviteit van het weidevogelbeheer. Een positief effect is, net als bij de weidevogels, wel te verwachten indien daadwerkelijk aan de randvoorwaarden voor de beoogde vegetaties wordt voldaan. Hoge grondwaterstanden en een hoge kweldruk in het maaiveld vormen ook hier meestal belangrijke randvoorwaarden. De verwachting is daarom dat effectief botanisch beheer buiten de EHS en buiten reservaten maar (heel) beperkt mogelijk is.



Fig. 7.13a Vlakdekkend botanisch beheer bij agrariërs in Zuidoost-Brabant

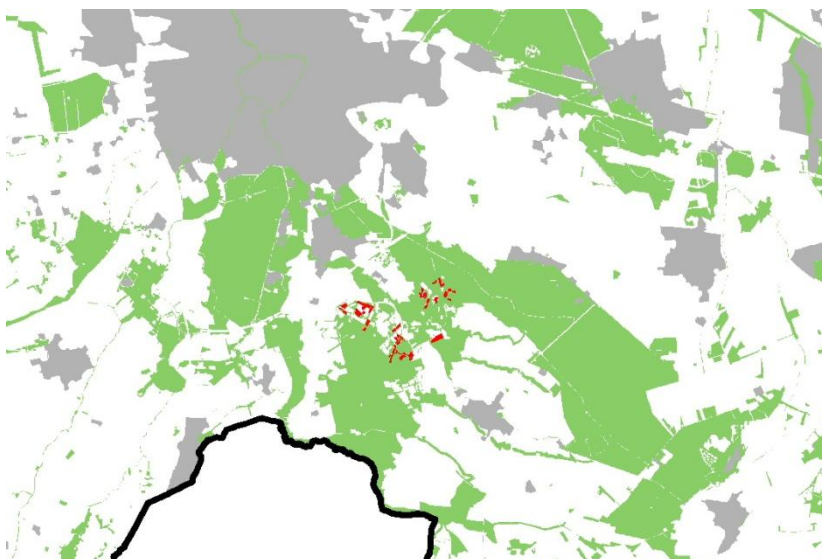


Fig. 7.13b Vlakdekkend botanisch beheer op een landgoed in Zuidwest-Brabant

SAN/SNL-A Landschapsbeheer

Met behulp van de regeling SAN/SNL-A Landschapsbeheer zijn met name op de zandgronden en het oostelijk rivierengebied veel nieuwe landschapselementen aangelegd en onderhouden. Het grootste deel van deze elementen ligt bovendien in de Groenblauwe Mantel. Vooral in de concentratiegebieden bij Zundert (Pannenhoef), Chaam en het oostelijk rivierengebied heeft de maatregel een duidelijke invloed gehad op de kwaliteit van het landschap. Onderzoek naar de effectiviteit op fauna is alleen uitgevoerd in de Maasheggen: hier blijken de grotere en hogere heggen een hogere diversiteit en aantallen broedvogels te herbergen dan intensiever beheerde heggen. De regeling helpt in deze gevallen in positieve zin omdat zij het voortbestaan van heggen verbetert, maar vaak in negatieve zin als dit leidt tot een intensiever beheer van de heggen. Zo zijn de momenteel in toenemende mate populairder wordende vlechtheggen notoir vogelarm omdat zij veelal zeer kort worden gehouden.

Overall beeld van de effectiviteit

Bezien op macroschaal over de gehele evaluatieperiode van 2000 – 2012 is het beeld dat het SAN/SNL-A beheer niet effectief is geweest voor de provinciale instandhouding van populaties van agrarische soorten. In Brabant lijken met name het randenbeheer en het landschapsbeheer (incl. aanleg) zich in relatief positieve zin te onderscheiden, maar met name over het vlakdekkend botanisch beheer is vrijwel niets bekend. De invoering van het SNL-A beheer in 2010 is reden om voorzichtig optimistisch te zijn over de ontwikkeling van weide- en akkervogels in een deel van de collectieve SNL-A gebieden. De invoering van collectief beheer voor de andere onderdelen van SNL-A in het nieuwe stelsel (vanaf 2016) geeft eveneens enige hoop dat de effectiviteit in de toekomst verbetert. Duidelijk is dat collectief beheer effectiever is maar onzeker is nog of het invoeren van collectief beheer ook voldoende is om tot duurzaam behoud van populaties te komen. Vermoedelijk is er bij een deel van de soorten meer nodig. Hierbij dient aangetekend te worden dat voor diverse soort(groep)en nog onvoldoende kennis bestaat van effectieve beheermaatregelen. Duidelijk is in ieder geval dat er in de toekomst nog veel te verbeteren valt in de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer.

Wij merken voor de volledigheid op dat conclusies op macroschaal niet op hoeven te gaan voor alle onderdelen van SAN/SNL-A en op microschaal. Lokaal kan SAN/SNL-A beheer wel degelijk effectief zijn geweest. Er zijn – ook landelijk – diverse voorbeelden van agrarisch natuurbeheer, al dan niet in collectief verband, waar aantoonbaar successen zijn geboekt. Om ook op macroschaal effect te hebben, is het echter noodzakelijk dat in veel meer gebieden en op veel grotere schaal effectief agrarisch natuurbeheer plaatsvindt.

7.10 Waardering van de regeling

Diverse respondenten wijzen erop dat in het verleden, zowel bij het Rijk als bij provincies, het subsidie-instrument en een soepel uitvoeringsproces centraal heeft gestaan in de aandacht. Er was veel minder aandacht voor de inhoud, de aansturing en de effectiviteit. In de uitvoeringspraktijk zijn vooral doelen op het instrumentele niveau nagestreefd: toegankelijkheid van de regeling, deelnamebereidheid onder agrariërs, soepele afhandeling van aanvragen, continueren van het bestaande beheer, e.d. Pas met SNL-A is hier enige verandering in gekomen (voor weide- en akkervogels). Dit wordt nu met het nieuwe stelsel verder doorgetrokken. Voor het eerst wordt nu ook op Rijksniveau een doelenkader ontwikkeld over wat de regeling moet opleveren aan agrarische natuur.

De provincie is lange tijd vooral (mede-)uitvoerder van de regeling geweest. Het provinciale ‘beleid’ voor agrarisch natuurbeheer is in 2002 uitgewerkt in het beheers- en landschapsgebiedsplan. Dat beleid was heel ruim qua mogelijkheden die aan agrariërs geboden werden. Daarna was het vooral een kwestie van de respons vanuit de boeren maar die bleef altijd achter bij de verwachtingen. Het lukte niet om voldoende deelnemers te vinden. Veel sturing vanuit de eigen provinciale doelstellingen (NLOB) heeft niet plaatsgevonden. Ook het monitoren is steeds heel beperkt geweest. De provincie geeft aan er niet in geslaagd te zijn de beleidscyclus te sluiten.

De overgang van SN/SAN naar SNL-A werd sterk gedomineerd door het Rijk en het interprovinciale overleg in IPO-verband. De afspraak was dat provincies de uitvoering van de regeling van het Rijk over gingen nemen en alle partijen waren er op gericht dat zo soepel mogelijk te doen. Daarbij stond voorop dat er een landelijk gelijke uitvoering zou komen. De angst bestond dat als de

uitvoering uiteen ging lopen, er problemen zouden ontstaan voor de landelijk werkende terrein-beherende organisaties die dan in elke provincie met een andere regeling te maken zouden hebben. Ook in verband met de belangrijke rol van DR in de uitvoering waren uiteenlopende regelingen tussen provincies zeer ongewenst. Het zou voor DR niet te doen zijn en de uitvoeringskosten waren al hoog. Het moest dus allemaal zoveel mogelijk in één mal. Er was voortdurend afstemming nodig met DR en de andere provincies gericht op onderlinge consensus. Daarnaast is de regeling gevat in een subsidieverordening met jaarlijkse wijzigingen die ook onderling afgestemd moeten worden. De overgang van SN/SAN naar provincies was daardoor een pure decentralisatie van uitvoeringstaken, zonder dat de provincie er inhoudelijk veel mee te verhapstukken had. De noodzaak om alles onderling af te stemmen kostte veel tijd en energie en was erg tijdrovend doordat men met 12 partijen aan tafel zit.

Veel beheersgebieden zijn in het proces van de begrenzingsplannen als buffergebied voor de natuurgebieden (EHS) gebruikt. Dat is vanuit landschap gezien wel goed, het gaat vaak om meer kleinschalige gebieden waarin landschapselementen belangrijk zijn, maar vanuit natuur en biodiversiteit niet (altijd).

In het Streekplan van 2002 (gebaseerd op Streekplan 1992) werd het onderscheid GHS-natuur, GHS-landbouw, AHS-landschap ingevoerd, bedoeld om iets van instrumentarium te hebben in gebieden die een bepaalde waarde hadden. Het idee was om iets met planologische bescherming te doen voor weidevogelgebieden en andere soorten gebieden (bijv. struweelvogels). Dit werd ook opgedragen aan gemeenten, bijvoorbeeld om een aanlegvergunningstelsel in te voeren voor het scheuren van grasland, e.d.. Dit heeft totaal niet gewerkt. Er stond niets tegenover voor de boeren. Er was ook geen draagvlak bij de gemeenten. Het werkte averechts: boeren die hun grasland gingen scheuren voordat het aanlegvergunningplichtig zou worden.

Vlakdekkend beheer werkt volgens veel respondenten niet in Brabant door de hoge grondprijzen en de daardoor intensieve bedrijfsvoering. Randenbeheer past wel in de agrarische bedrijfsvoering en kan volgens sommige respondenten heel goed werken voor veel doelen die je in het agrarisch gebied nastreeft. Voor de kleigronden zijn in het Natuurbeheerplan bijna integraal de begrenzings van het LAL overgenomen. De biodiversiteitsdoelen moeten ook voor de zandgronden strikter belegd gaan worden (net als op de klei). Stuur het agrarisch natuurbeheer aan op basis van de leefgebiedenbenadering. In de pakketten sfeer kun je denken aan landschapspakketten in de Groenblauwe mantel die daar misschien veel zinvoller zijn dan de botanische pakketten. Van alle soorten waar agrarisch natuurbeheer zich op richt, is volgens een respondent de grutto de enige soort waar we wat verder zijn in onze benadering van het beheer (mozaïekbeheer). Voor de rest is er nog helemaal niks (bijvoorbeeld vlinders).

Aan het landschapsbeheer zit (tot nu toe) geen ecologisch doel. Het gaat puur om de instandhouding van elementen vanuit cultuurhistorische overwegingen. Het landschapsbeheer was ten tijde van de rijksregie (SAN, SNL-A) altijd een ondergeschoven kindje. In de SNL-A periode zijn de resultaten niet geëvalueerd en daarvoor vermoedelijk ook niet. Dit komt mede doordat het landelijk gaat om een rijksbijdrage van ca. 2,5 miljoen voor agrarisch landschapsbeheer op een bedrag van ca. 30 miljoen voor agrarisch natuurbeheer.

Het landschapsbeheer gaat in het nieuwe stelsel vermoedelijk ook biodiversiteitsdoelen krijgen, bijvoorbeeld in relatie tot vlinders en vleermuizen. In dat verband wordt in het nieuwe stelsel een

boven-individuele benadering van belang: als je biodiversiteitsresultaten wilt, heb je een grotere schaal nodig en wordt bijvoorbeeld. landschappelijke dooradering interessant. Daaraan moet dan wel iedereen in een gebied meedoen. Er is dus ook een collectieve benadering van het landschapsbeheer nodig.

Voor de ANV's zijn landschapsbeheersubsidies nu bijvangst. ANV's zullen kennis en kunde moeten ontwikkelen om collectief landschapsbeheer gericht op biodiversiteitsresultaten te kunnen bevorderen. Wat voor biotoop is er nodig? Wat voor leefgebiedenbenadering? Voor veel soorten is er ook nog niet voldoende over bekend.

Rond de SAN-regeling bestond veel negatieve beeldvorming over de (bureaucratische) uitvoeringspraktijk. Ook de SNL-A regeling heeft helaas met veel negatieve beeldvorming te maken gekregen. Dit houdt verband met het hoge percentage kortingen en boetes op de subsidieaanvragen in de betaalbeschikkingen en met de gebrekkige werking van de online webapplicatie (toolkit). Het hoge percentage kortingen en boetes hangt vooral samen met een nieuwe wijze van perceelsregistratie die, onafhankelijk van SNL-A, gelijktijdig door de Europese Unie werd ingevoerd. De toolkit was een ict-haastklus onder druk van de tijd. Hierin worden verbeteringen aangebracht.

Diverse respondenten vinden het overheadpercentage van 29% veel te hoog. De efficiëntie van de uitvoeringsorganisatie moet flink verbeteren. Dat kan onder meer door van heel veel kleine contracten te gaan naar één contract met een collectief zoals dat in het nieuwe stelsel geregeld gaat worden.

Macro gezien is agrarisch natuur- en landschapsbeheer volgens diverse respondenten tot nu toe niet effectief terwijl we er veel geld in stoppen. Er zitten gebieden tussen met goede resultaten, maar in grote lijnen heeft het beheer onvoldoende effect op de populaties. De autonome (technologische en markt-) ontwikkelingen in de landbouw zijn een veel sterkere kracht dan het subsidie-instrument. In onze zoektocht om de gebrekkige effectiviteit van het subsidie-instrument te verbeteren, kiezen we vervolgens elke vier jaar voor een nieuw stelsel (met zijn nieuwe kinderziekten) in plaats van dat we de tijd nemen om het bestaande stelsel van binnenuit te verbeteren.

7.11 Conclusies

De Brabantse inzet

De provincie zet(te) geen eigen middelen in en in die zin was er dus geen sprake van een eigen Brabantse inzet.

Effectiviteit en effectmonitoring

De SAN/SNL-A regeling heeft een bijdrage geleverd aan het behoud van agrarische natuur en landschap. Deze bijdrage was echter onvoldoende om, tegen de achtergrond van autonome technologische en marktontwikkelingen in de agrarische sector, de achteruitgang van biodiversiteit in het landelijk gebied te stoppen. Er bestaat voorzichtige hoop dat nu met SNL-A voor (sommige) weide- en akkervogels 'de bodem in zicht is'. Er wordt voorts verbetering verwacht door het werken met een concreet doelenkader voor agrarische biodiversiteit en verdergaande collectivisering van het beheer in het nieuwe stelsel vanaf 2016.

Lokaal kan SAN/SNL-A beheer wel degelijk effectief zijn (geweest). Er zijn – ook landelijk – diverse voorbeelden van agrarisch natuurbeheer, al dan niet in collectief verband, waar aantoonbaar successen zijn geboekt. Om ook op provinciale schaal effect te hebben, is het echter noodzakelijk dat in veel meer gebieden en op veel grotere schaal effectief agrarisch natuurbeheer plaatsvindt.

Vooraf in enkele concentratiegebieden heeft de maatregel een duidelijke invloed gehad op de kwaliteit van het landschap door de aanleg en het beheer van landschapselementen.

Er heeft geen (officiële) effectmonitoring plaatsgevonden. Bij de (niet-officiële) monitoring van het collectief akker- en weidevogelbeheer spelen vrijwilligers een cruciale rol.

Prestaties

De realisatietaakstelling(en) voor te contracteren agrarisch natuurbeheer die de provincie van het Rijk kreeg, zijn steeds bij lange na niet gerealiseerd. Belangrijkste oorzaken zijn dat de vlakdek-kende SAN/SNL-A pakketten niet aansloten op de agrarische bedrijfsvoering in Brabant en de angst voor planologische schaduwwerking bij agrariërs. Met SNL-A is wel een duidelijke toename van de gecontracteerde hectares zichtbaar, vooral in het collectieve akker- en weidevogelbeheer.

Vrijwilligers spelen bij het collectief weidevogelbeheer een heel grote rol en zijn medeverantwoordelijk voor de geboekte successen (het afremmen dan wel stoppen van de achteruitgang).

Met behulp van de regeling SAN/SNL-A Landschapsbeheer zijn met name op de zandgronden en het oostelijk riviereengebied veel nieuwe landschapselementen aangelegd en onderhouden. Het grootste deel van deze elementen ligt bovendien in de Groenblauwe Mantel. Ook bij het landschapsbeheer spelen vrijwilligers een onmisbare rol.

Sturing (vanuit beleidsoptiek)

De sturing op ecologische effectiviteit en rendement van de landelijke regeling vanuit de strategische biodiversiteitsdoelstellingen heeft te wensen over gelaten. Mede door de enorme complexiteit rond de regeling lag de focus steeds bij het instrument en de soepele uitvoering daarvan. De provincie heeft eveneens weinig gebruik gemaakt van sturingsmogelijkheden om de ecologische effectiviteit te bevorderen, mede omdat er door de geringe deelname ook weinig te sturen viel. Lange tijd had de provincie vooral een 'uitvoeringsbril' op. Sinds enkele jaren verandert dit in positieve zin met name door de sturing vanuit de leefgebiedenbenadering op de inzet van SNL-A subsidies op de West-Brabantse zeeklei. Daarnaast door de inzet op effectief akkerranden-beheer.

Het is tot nu toe niet duidelijk hoe omvangrijk de opgave is om de biodiversiteitdoelstelling voor het agrarisch gebied voor de verschillende soorten in 2020 te realiseren. Dit maakt het onmogelijk om onderbouwde keuzen en afwegingen te maken voor de inzet die op de verschillende soorten en pakketten wordt gepleegd.

Het effectiever maken van agrarisch natuurbeheer in de (in omvang beperkte) gebieden waar dit plaatsvindt is het enige onderdeel van de realisatiestrategie van het NLOB waaraan invulling gegeven wordt. Voor duurzaam behoud van agrarische biodiversiteit is echter een breder instrumentarium nodig dat zich niet alleen richt op beheer. Tevens vereist duurzaam behoud van

biodiversiteit dat er ook aandacht is voor de ontwikkeling van de agrarische natuurkwaliteit buiten de gebieden met gesubsidieerd beheer en voor de ontwikkelingen bij (destijds) niet-geselecteerde soorten.

Sturing (vanuit inhoudelijk ecologische optiek)

Randenbeheer is in grote delen van Brabant beter inpasbaar in de agrarische bedrijfsvoering. Het verleggen van de focus van vlakdekkend beheer naar randenbeheer zien wij als een goede keuze zowel in verband met de bereidheid tot deelname door agrariërs als in verband met het biodiversiteitsrendement van de ingezette subsidiemiddelen.

De combinatie van randenpakketten voor fauna en voor akkerflora is niet effectief. Fauna- en floradoelen voor akkerranden kunnen niet effectief gecombineerd worden.

Behoud van biodiversiteit vereist meestal een grootschalige en samenhangende gebiedsaanpak van het beheer. De invoering van collectief beheer (voor weide- en akkervogels) met SNL-A is een noodzakelijke en goede, eerste stap op weg naar duurzaam behoud. Voor de andere beheervormen is veelal ook een collectieve benadering noodzakelijk.

Beheer is slechts één van de randvoorwaarden voor effectief behoud van soorten. Andere randvoorwaarden (bijvoorbeeld grondwaterstanden, openheid, verstoring) krijgen (te) weinig aandacht omdat ze met het instrumentarium voor beheersubsidies niet goed aan te pakken zijn.

De keuze voor beheervormen die inpasbaar zijn in de agrarische bedrijfsvoering heeft naast voors ook tegens. Gezien de duidelijke randvoorwaarden die een deel van de soorten van het agrarisch gebied stelt aan grondwaterstanden, openheid van het landschap en (maai)beheer is het de vraag of er voor de betreffende soorten op de lange termijn plaats is in het gesubsidieerd agrarisch natuurbeheer. Hetzelfde geldt voor botanisch beheer in het agrarisch gebied.

Het landschapsbeheer binnen SAN/SNL-A krijgt structureel te weinig (beleidsmatige) aandacht en sturing. Het is onvoldoende duidelijk aan welke doelen waar in Brabant het landschapsbeheer zou moeten bijdragen.

Kennis

Bij veel agrarische soorten laat de kennis over effectief beheer ernstig te wensen over. De focus ligt - ook bij de kennisontwikkeling - (te) sterk op een beperkte set van weide- en akkervogels.

7.12 Aanbevelingen

NB. Bij de aanbevelingen is het van belang dat er op dit moment een landelijke stelselherziening plaatsvindt onder regie van Rijk en provincies. In dit proces komen vrijwel alle onderwerpen die hiervoor benoemd zijn aan de orde. Om deze reden refereren wij in onze aanbevelingen aan deze context. Voorts verwijzen wij voor aanbevelingen die te maken hebben met de samenhang tussen de regelingen naar hoofdstuk 10 en 12.

Twee provinciale rollen

Aanbevolen wordt de provinciale rollen bij de ontwikkeling van het nieuwe stelsel helder te onderscheiden en in een goede onderlinge balans te implementeren bij de uitwerking van het nieuwe stelsel.

De provincie heeft in het nieuwe stelsel een inhoudelijke rol (en daarmee verbonden eigen provinciaal belang ten aanzien van agrarische biodiversiteit) en een procesrol (bevorderen dat de belangen, wensen en ideeën van de streek ook tot hun recht komen, stimuleren van betrokkenheid en deelnamebereidheid, bevorderen van deskundigheid in de streek, bevorderen van professionele uitvoeringsorganisaties).

Beleid en sturing

Aanbevolen wordt, vanuit de inhoudelijke rol, 'aan de voorkant' de provinciale doelstellingen ten aanzien van de inzet van de landelijke regeling in Brabant expliciet en concreet te maken. Tevens wordt aanbevolen de inzet van SNL-A in Brabant vanuit de provincie in beginsel te richten op de selectie van prioritaire soorten van het agrarisch gebied zoals die in het Brabantse soortenbeleid en de leefgebiedenbenadering is gemaakt²⁸.

Deze selectie van soorten is ruimer dan de soortselectie in het Rijksdoelenskader dat zich richt op soorten waarvoor Nederland internationale verantwoordelijkheid draagt (Europese verplichtingen). Het in ontwikkeling zijnde Brabantse doelenskader is een eerste stap hierin. Dit doelenskader dient inzichtelijk te maken om welke soorten het in Brabant gaat en wat er concreet verstaan wordt onder 'duurzaam behoud' in termen van verspreiding en dichtheden/populatieomvang in Brabant. Het doelenskader zou naar onze mening ook minimumdoelstellingen voor de agrarische natuurkwaliteit in de 'witte gebieden' (de gebieden die geen leefgebied zijn) dienen te omvatten.

Aanbevolen wordt, in verband met een realistisch doelenskader en verantwoorde middeleninzet, de omvang van de beleidsopgave voor de doelsoorten/leefgebieden (en de witte gebieden) concreet in beeld te brengen, de realisatiestrategie expliciet te maken en globaal inzicht in de kosten te ontwikkelen zodat meer gestuurd kan worden op kosteneffectiviteit van beheer (en eventuele andere noodzakelijke maatregelen).

Dit vereist dat per leefgebied (en voor de witte gebieden) op basis van de beschikbare kennis over de noodzakelijke randvoorwaarden voor duurzaam behoud van de betreffende doelsoorten in beeld gebracht wordt welke instrumenten en maatregelen nodig zijn en wat dit (globaal) kost. Dit omvat meer dan beheer. Een dergelijke beeld is noodzakelijk om te komen tot realistische doelformulering en ook voor een evenwichtige sturing op de financiële inzet voor de verschillende soorten/leefgebieden. Een beter inzicht in het biodiversiteitrendement van in het beheer te investeren euro's kan tot gevolg hebben dat ambities worden bijgesteld.

Wij bevelen aan dat de provincie vanuit haar procesrol activeert, stimuleert en faciliteert dat in de regio's eigen wilsvorming op gang komt ten aanzien van de gewenste biodiversiteitswaarde van de eigen leefomgeving om een impuls te geven aan de vermaatschappelijking en bredere verankering van het agrarisch natuurbeleid in de regio.

Het bevorderen van betrokkenheid, een gevoel van eigenaarschap bij de agrarische natuur-kwaliteit van de eigen regio en ruimte voor eigen inbreng vanuit de regio's achten wij noodzakelijk voor maatschappelijk draagvlak en betrokkenheid en om te voorkomen dat aan het nieuwe stelsel een

²⁸ Wij achten het overigens wenselijk om deze selectie die in 2004 plaats heeft gevonden te actualiseren.

technocratisch-bureaucratische zweem gaat hangen. Voorkomen moet worden dat een geheel nieuw uitvoeringsstelsel wordt opgezet dat zich uitsluitend richt op een beperkte selectie van soorten waarvoor Europese juridische verplichtingen bestaan. Ook voor regionaal relevante soorten en voor initiatieven gericht op de witte gebieden waarvoor veel draagvlak in de streek bestaat zou naar onze mening ruimte moeten zijn (binnen of buiten het SNL-kader). De provincie kan helpen om dit regionaal te agenderen, informatie te verschaffen over de regionale ontwikkelingen in de agrarische natuurkwaliteit, handelingsperspectief te bieden en, indien dat binnen het nieuwe stelsel kan, provinciale cofinanciering aan te bieden.

Aanbevolen wordt de inzet van SNL-A in Brabant (mede) aan te sturen op basis van de leefgebiedenbenadering (LAL), met name om de effectieve bijdrage aan het behoud van agrarische biodiversiteit te vergroten. Concreet vereist dat aanpassing van de gebiedsbegrenzing op de zandgronden in het Natuurbeheerplan, vergelijkbaar met het proces dat voor de zeeklei reeds heeft plaatsgevonden. Zie verder hoofdstuk 10.

Wij bevelen aan om door te gaan met het ingezette beleid ten aanzien van de akkerranden en dit verder te intensiveren door voor voldoende massa (concentratie van voldoende hectares in een gebied) te zorgen, te bevorderen dat de subsidies voor akkerrandenbeheer in de meest open landschappen terecht komen en door voor de meest effectief gebleken beheervormen te kiezen.

Aanbevolen wordt fauna- en floradoelen voor akkerranden niet te combineren en de randenpakketten voor fauna en voor akkerflora in de regelingen uit elkaar te houden.

Aanbevolen wordt beleidsmatig meer aandacht te schenken aan het landschapsbeheer binnen SNL, ondermeer door ecologische doelstellingen aan het landschapsbeheer te verbinden (doelsoorten koppelen aan landschapselementen) en landschapspakketten en randenpakketten onderling af te stemmen.

Aanbevolen wordt kritisch te kijken naar vlakdekkend botanisch beheer dat landelijk overwegend als niet-effectief geldt en waarvan de verwachting bestaat dat het vaak moeilijk duurzaam effectief te maken is.

Effectief vlakdekkend botanisch beheer stelt hoge eisen aan abiotische randvoorwaarden en beheer. Alleen op plekken waar aan deze randvoorwaarden (bijv. hoge kweldruk) voldaan wordt, is het mogelijk zinvol om botanisch beheer te continueren. Omdat er geen concrete informatie beschikbaar is over de effectiviteit in Brabant is het evenwel noodzakelijk eerst de concrete resultaten van vlakdekkend botanisch beheer in de Brabantse SNL-A gebieden in beeld te brengen, vooral om te voorkomen dat het kind met het badwater wordt weggegooid. Ook kunnen op de betreffende percelen andere beheerpakketten mogelijk bijdragen aan de regionale biodiversiteit wanneer deze percelen fungeren als 'stepping stone'.

Aanbevolen wordt kritisch te kijken naar het collectief weidevogelbeheer, mede binnen de landelijke context, en de collectieve SNL-gebieden en/of hun doelsoorten indien nodig te herijken. *Het weidevogelbeheer is landelijk sterk 'gruttogedreven'. Brabant is in de landelijke verhoudingen relatief onbelangrijk voor de grutto, maar juist belangrijk voor andere soorten. Aanbevolen wordt vanuit het nieuwe doelenkader opnieuw te bezien voor welke soorten de bestaande collectieven van belang zijn en op basis hiervan tot een herijking van de doelsoorten van de SNL-collectieven te*

komen. Overwogen zou moeten worden de subsidiemiddelen voor natte weidevogelpakketten te concentreren in het Land van Heusden en Altena en de Beerse Overlaet.

Aanbevolen wordt dat de provincie zich in het beleid rekenschap geeft van de belangrijke rol die vrijwilligers hebben bij het collectief beheer en het landschapsbeheer en niet alleen stuurt 'op inhoud' maar ook 'op mensen'.

De omvangrijke vrijwilligersinzet (gecoördineerd door het Brabants Landschap) laat zien dat er veel maatschappelijk draagvlak bestaat en dat veel inwoners van Brabant bereid zijn de handen uit de mouwen te steken. Op deze wijze investeren veel Brabanders in de agrarische natuur en landschap in hun leefomgeving. Naar onze mening dient sturing via de mensen (en het gebruikmaken van hun ideeën, kennis, netwerk en 'handjes') meer aandacht te krijgen in de realisatiestrategie voor agrarische natuur- en landschapsdoelen.

Monitoring en periodieke evaluatie

Aanbevolen wordt de effectiviteit van het Brabantse randenbeheer, in aanvulling op het Meetnet Agrarische Soorten, goed in beeld te brengen omdat randenbeheer een centrale plek inneemt in de Brabantse benadering.

Aanbevolen wordt de ontwikkeling van agrarische biodiversiteit in de witte gebieden en ook voor gewone soorten te volgen.

Kennis

Aanbevolen wordt een systematische inventarisatie van kennis- en onderzoeksvragen over effectief agrarisch beheer van alle prioritaire Brabantse soorten uit te voeren en te bezien welke van deze kennisvragen ook leven bij andere provincies. Deze kunnen dan mogelijk gezamenlijk worden belegd bij het OBN-kennisnetwerk.

Het OBN-kennisnetwerk wordt sinds kort door de provincies gefinancierd en de onderzoeks-programmering voor agrarisch natuurbeheer moet nog worden ingevuld. Samen optrekken met andere provincies biedt meer mogelijkheden voor gedegen onderzoek en is efficiënter.

8 Provinciale subsidieregeling natuur en landschap ('beleidsregel')

8.1 Naamgeving

De provinciale subsidieregeling natuur en landschap kent een lange historie. De eerste versies van de regeling dateren uit de jaren tachtig. Sinds 2005 (over eerdere versies van de regeling is geen documentatie bestudeerd) zijn er negen versies van de regeling geweest (zie voor een beschrijving van de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen paragraaf 8.4) onder vier verschillende namen. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de naam (officiële citeertitel) waaronder de regeling in opeenvolgende perioden van kracht was.

Naam regeling	Periode
<i>Oudere versies zijn niet gezien</i>	
Beleidsregels voor de subsidiëring van natuur en landschapsbeheer 2003	Tot 31 december 2005
Beleidsregel Subsidie Natuur- en Landschap	22 december 2005 tot 1 januari 2011
Subsidieregeling natuur- en landschap Noord-Brabant	1 januari 2011 tot 1 april 2013
Subsidieregeling verbindingen en landschap Noord-Brabant	28 september 2013 tot heden

Tabel 8.1 Naamgeving regeling

Bij de evaluatie van de provinciale Subsidieregeling Natuur en Landschap beperken we ons conform de opdracht grotendeels tot het onderdeel Kleine Landschapselementen. Naast de gevoerde gesprekken met respondenten en een aantal onderzoeksrapporten vormt het rapport dat het Brabants Landschap in 2012 over deze regeling heeft opgesteld een belangrijke bron voor de evaluatie (Brabants Landschap, 6.500 projecten voor een uitnodigend groener Brabant. 25 jaar provinciale subsidieregeling voor natuur, landschap en biodiversiteit, augustus 2012).

8.2 Doelstelling

Reeds in de jaren tachtig is door de provincie Noord-Brabant een eigen subsidieregeling ingesteld gericht op behoud van landschapskwaliteit buiten natuurgebieden door aanleg en herstel van landschapselementen en erfbeplantingen. De directe aanleiding voor het instellen van de subsidieregeling is niet helder omschreven, maar kan teruggevoerd worden op het steeds meer verdwijnen van landschapselementen in het agrarisch gebied. Om deze teruggang te stoppen 'moest er iets gebeuren'. Er waren in de beginperiode geen inhoudelijke criteria t.a.v. de gebieden en het soort landschapselementen vastgelegd, maar de regeling is gaandeweg geëvolueerd.

Door de provincie wordt het doel van de regeling op dit moment als volgt omschreven: het vergroten van het aantal landschapselementen in het agrarisch gebied met beoogde positieve effecten op biodiversiteit en landschapsbeleving (recreatie).

De regeling richtte zich in eerste instantie alleen op herstel en aanleg van kleine landschapselementen zoals poelen en erfbeplantingen in het agrarisch gebied. Later is de regeling uitgebreid met diverse andere onderdelen, zoals de realisatie van ecologische verbindingzones, ontsnippering van gemeentewegen en herstel van cultuurhistorisch waardevolle lanen. In een

groot deel van de te evalueren periode (2000 – 2012) kende de regeling de volgende opbouw en onderdelen (zie tabel 8.2).

Onderdeel	Sub-onderdelen
Herstel en aanleg van kleine landschaps-elementen, kleinschalige natuurontwikkeling en biotoopverbetering	Aanleg streekeigen beplanting (inrichting streekeigen erven, erfbeplantingscampagnes, aanleg landschappelijke beplantingen) Aanleg poelen Kleinschalige natuurontwikkeling Biotoopverbetering
Instandhouding van kleine landschapselementen	Specifiek voor project Dijk van een Landschap
Ecologische verbindingzones	
Ontsnippering van gemeentewegen	
Herstel en behoud van monumentale lanen	
Vrijwilligersgroepen voor landschapsbeheer	

Tabel 8.2 Onderdelen van de provinciale Subsidierегeling Natuur en Landschap.

Alleen het eerste onderdeel maakt deel uit van de evaluatieopdracht²⁹.

Gekoppeld aan de actuele doelstellingen uit de nota Brabant Uitnodigend Groen moet de regeling vooral bijdragen aan:

- Een Brabants mozaïek van landschappen met regionale identiteiten gericht op een goed leef- en vestigingsklimaat.

Daarnaast worden neveneffecten nagestreefd ten aanzien van de ecologische doelstelling 'behoud en herstel van biodiversiteit Brabantbreed van stad tot land'.

8.3 Uitwerking beleid en sturing op de regeling

De doelstellingen met betrekking tot de regeling zijn niet verder uitgewerkt door de provincie tot meer operationele doelstellingen. Niettemin heeft er in de evaluatieperiode wel sturing op een effectieve en efficiënte inzet van de regeling plaatsgevonden, mede op instigatie van de uitvoerder van de regeling, het Coördinatiepunt Landschapsbeheer. We bespreken de sturing op de inzet van

²⁹ Over de andere onderdelen merken we kort het volgende op:

- Het onderdeel 'Ecologische verbindingzones' is in 2011 reeds geëvalueerd. Er is 242 km natte EVZ's en 51 km droge EVZ's gerealiseerd.
- Het onderdeel 'Ontsnippering van gemeentewegen' is gericht op voorzieningen als duikers en ecoducten om de uitwisseling binnen versnipperde populaties te bevorderen. Er zijn voorzieningen gerealiseerd op 80 locaties in Brabantse gemeenten.
- Het onderdeel 'Herstel en behoud van monumentale lanen' was sinds 2007 onderdeel van de regeling. Voor dit onderdeel is sinds 2010 geen budget meer beschikbaar. Slechts 3 van de 19 opgestelde lanenplannen zijn gerealiseerd vanwege het uitblijven van budget. Voor beheer (niet voor herstel door achterstallig onderhoud) van lanen bestaat sinds 2010 een bijdragemogelijkheid vanuit het landelijke Stelsel voor Natuur- en Landschapsbeheer (SNL).
- Vanuit het onderdeel 'Ondersteuning vrijwilligerswerk' werd tot 2013 een deel van de (beperkte) kosten voor ondersteuning en onkosten van vrijwilligers in het landschapsbeheer vergoed. Het ging om circa 800 vrijwilligers in 70 groepen

de regeling zowel in de zin van de (voorkeurs)gebieden als in de zin van inhoudelijke aspecten van de regeling.

Sturing op de gebieden

De regeling kan worden ingezet in het gehele provinciale grondgebied uitgezonderd de EHS en bebouwde kom. Op de inzet van de regeling binnen dit gebied vindt een lichte vorm van sturing plaats. De provincie heeft een voorkeur voor inzet van de regeling in de groenblauwe mantel en de zogenaamde aandachtsgebieden³⁰. Hierbij spelen dus zowel landschappelijke als ecologische overwegingen een rol. Inzet van de regeling buiten de aandachtsgebieden is overigens niet uitgesloten om te voorkomen dat er 'witte vlekken' ontstaan. Om (enige) focus op de voorkeursgebieden te houden wordt de uitvoerder van de regeling, het Coördinatiepunt Landschapsbeheer van het Brabants Landschap, gevraagd om zich hierop in de promotie van de regeling te richten. De sturing op de inzet in voorkeursgebieden vindt dus vooral plaats in de uitvoering en niet in de regeling zelf.

Sturing op de inhoud van de regeling (onderdeel Kleine landschapselementen)

Op de inhoud van dit onderdeel van de regeling heeft tijdens de evaluatieperiode in beperkte mate sturing plaatsgevonden, met name ten aanzien van de aanleg van poelen. Poelen zijn relatief dure landschapselementen waarvan de aanleg niet overal evenveel ecologisch rendement oplevert. Er is daarom voor gekozen de aanleg te beperken tot de aandachtsgebieden. Deze waren in het verleden op kaart aangegeven. Meer recent is de sturing door middel van een kaart vervangen door een omschrijving van criteria waaraan de plekken moeten voldoen (o.a. in de nabijheid van een andere poel met minimaal 1 Rode Lijst-soort).

In 2013 is de subsidiëring van erfbeplanting binnen het onderdeel 'herstel en aanleg van kleine landschapselementen' geschrapt omdat de provincie beplanting van particuliere erven nu tot de eigen verantwoordelijkheid van particulieren rekent. Dit valt echter buiten de evaluatieperiode.

8.4 Opzet van de regeling voor kleine landschapselementen (incl. belangrijke wijzigingen)

Looptijd

Voor deze regeling staan structureel middelen op de provinciale begroting. De regeling wordt telkens weer voor een jaar opengesteld. De looptijd is daarmee onbepaald.

Eigenaren

Eigenaar van de regeling is de provincie Noord-Brabant. De wettelijke grondslag waarop de regeling is gebaseerd is de Algemene Subsidieverordening Noord-Brabant art. 2.

³⁰ Dit zijn landschappelijk waardevolle gebieden, behorend tot de GHS, de AHS-landschap en/of een RNLE, dan wel een gebied dat als zodanig of in vergelijkbare termen in een gemeentelijk landschaps-beleidsplan of landschapsontwikkelingsplan is aangeduid. Ook gebieden aangeduid in soort-beschermingsplannen worden tot aandachtsgebieden gerekend (bron: tekst van de regeling).

Cofinanciers

Er zijn geen cofinanciers die bijdragen aan het bedrag dat jaarlijks beschikbaar is voor de regeling. Wel vindt cofinanciering plaats in de vorm van eigen bijdragen door subsidieontvangers. De cofinancieringspercentages bij de diverse onderdelen en voor de verschillende doelgroepen van de regeling lopen uiteen van 0 tot 50%. Voor het onderdeel Kleine landschapselementen gaat het om 20% of 50%.

Doelgroepen

De doelgroepen van de regeling zijn particulieren, gemeenten en waterschappen. Voor het onderdeel Kleine Landschapselementen zijn particulieren de belangrijkste doelgroep.

Gebieden

De regeling geldt voor het gehele provinciale grondgebied uitgezonderd de EHS en bebouwde kom. De provincie had in het verleden een voorkeur voor toepassing in de aandachtsgebieden. Op dit moment geeft de provincie de voorkeur aan toepassing in de Groenblauwe mantel.

Subsidiabele kosten

De huidige regeling vergoedt kosten voor herstel, inrichting en aanleg van landschapselementen. Subsidieverstrekking gaat gepaard met een tienjarige instandhoudingverplichting. Beheerkosten worden niet vergoed. Uitzondering hierop vormt de vergoeding voor het beheer van landschapselementen op dijken in de periode 2006-2012, gekoppeld aan de Intentieverklaring Dijk van een Landschap. Hiervan werd echter weinig gebruik gemaakt. De regeling kent eveneens geen vergoedingen voor grond (waardedaling en gedeerde inkomsten).

Maatregelen en pakketten

In de regeling zijn onderstaande subsidiabele maatregelen opgenomen.

Aanleg erfbeplantingen: het betreft hier streekeigen erfbeplantingen van nader gespecificeerd bos- en haagplantsoen, laanbomen, veren, hoogstamfruitbomen, leibomen, knotwilgen en snelgroeiend loofhout. Er gelden diverse criteria en voorwaarden voor de aan te leggen beplantingen. In de subsidiënorm voor de aanleg van een beplantingselement is o.a. opgenomen: grondbewerking, aankoop materiaal (plantsoen, boompalen e.d.), aanleg van de beplanting (arbeid) en 1 jaar onderhoud.

Herstel kleine landschapselementen: in de provincie kan aan gemeenten met een subsidieregeling voor periodiek landschapsonderhoud (bijvoorbeeld de Regeling Etten-Leur of de Subsidieregeling Groen Blauw Stimuleringskader Noord-Brabant) een eenmalige bijdrage worden toegekend voor het wegwerken van achterstallig onderhoud aan cultuurhistorisch waardevolle landschapselementen van particulieren en de gemeente (maximaal 25% van de totale oppervlakte/lengte) buiten het erf op basis van vastgestelde normbedragen of een offerte.

Aanleg poelen: subsidie voor de aanleg van poelen kan worden verstrekt als de projectlocatie gelegen is binnen het aandachtsgebied en geschikt is voor poelaanleg. Een locatie is geschikt als de grondwaterstand tijdens de zomerperiode niet lager dan 120 cm onder het maaiveld staat. De taluds van de poel moeten flauw zijn, minimaal 1:3, en de diepte van de poel is maximaal 2,5 meter. De poel heeft een oppervlakte van maximaal 1.000 m². Er vindt geen nevengebruik plaats,

met uitzondering van het gebruik als drinkvoorziening voor vee. Voor de aanleg en het herstel van een poel zijn de volgende werkzaamheden subsidiabel: het uitzetten van het object, uitgraven en transport grond, verwerken vrijkomende grond, het betreffende perceel waarop het zand wordt verwerkt in oude staat herstellen, herstel rijpaden en rasterkosten ter bescherming van het element.

Kleinschalige natuurontwikkeling: doel is het tot stand brengen van een natuurlijk milieu voor de ontwikkeling van gewenste levensgemeenschappen van planten- en diersoorten door middel van actief ingrijpen. Dit onderdeel heeft betrekking op de aanleg van natuurvriendelijke oevers en overige projecten waarbij door ontgraving gunstige situaties voor natuurontwikkeling worden gecreëerd.

Biotoopverbetering: het gaat om de aanleg van voorzieningen voor kwetsbare diersoorten die niet in het kader van de hierboven genoemde kleinschalige natuurontwikkeling gesubsidieerd kunnen worden. Voorzieningen waar aan gedacht kan worden zijn ondermeer kunstmatige broedwanden, nestkasten en vleermuizenverblijven.

Belangrijkste wijzigingen in de regeling

Er zijn in de loop der tijd vele versies van deze regeling geweest en de regeling is ook meermalen van naam veranderd (zie 8.1). Het merendeel van de wijzigingen betreft juridische en technische wijzigingen waarop niet verder wordt ingegaan. Daarnaast hebben zich inhoudelijk belangrijke wijzigingen voorgedaan op onderdelen van de regeling, bijvoorbeeld in het onderdeel Ecologische verbindingzones, door toevoeging in 2007 van het onderdeel Herstel en behoud van monumentale lanen (en het later weer schrappen daarvan), e.d. Deze wijzigingen vallen echter buiten de scope van het evaluatieonderzoek dat zich alleen richt op het onderdeel 'Herstel en aanleg van kleine landschapselementen'. Binnen het onderdeel 'herstel en aanleg van kleine landschapselementen' is in 2013 de subsidiëring van erfbeplanting geschrapt, maar dit valt dan weer buiten de tijdsperiode waarover deze evaluatie gaat. Binnen de evaluatieperiode zijn er geen belangrijke inhoudelijke wijzigingen geweest.

8.5 Uitvoering van de regeling

Uitvoeringsorganisatie en rolverdeling

Gedurende de gehele evaluatieperiode – en daarvoor – was het Coördinatiepunt Landschapsbeheer gemandateerd om de beleidsregel uit te voeren. Deze uitvoering betreft het gehele traject van het werven en adviseren van aanvragers tot aan het controleren van uitgevoerde projecten. Eenvoudige inrichtingsplannen voor particulieren en agrariërs worden door hoveniersbedrijven uitgewerkt.

Uitvoeringsproces

Binnengekomen subsidieaanvragen worden door het Coördinatiepunt gecontroleerd op conformiteit met de beleidsregel en indien voldaan wordt aan voorwaarden en er budget beschikbaar is, ontvangt de aanvrager een beschikking. Vervolgens wordt het project, na realisatie gecontroleerd. Er vindt zowel een veldcontrole plaats als een administratieve controle op basis van

facturen of accountantsverklaring. Indien het project is gerealiseerd conform de aanvraag wordt de subsidie uitbetaald³¹.

Verantwoording door de uitvoerder

De provincie ontvangt vier maal per jaar een financiële rapportage. Tevens vindt een jaarlijkse accountantscontrole bij het Coördinatiepunt Landschapsbeheer plaats.

Omzet in de regeling (incl. verdeling op hoofdlijnen)

Figuur 8.1 geeft een overzicht van het provinciale budget voor het onderdeel 'kleine landschapselementen' van de beleidsregel over de periode 1987-2012 (op basis van beschikte budgetten). Er is gestart met een jaarbudget van € 22.000 en in 2012 was € 125.000 beschikbaar. In de tussentijdse periode varieerde het budget tussen de € 8.700 (1990) en € 645.000 per jaar (2001). Gemiddeld genomen bedroeg het jaarlijkse provinciale budget circa € 300.000. De gerealiseerde omzet via de regeling lag hoger in verband met de vereiste particuliere cofinanciering (20% - 50%, afhankelijk van de maatregel).

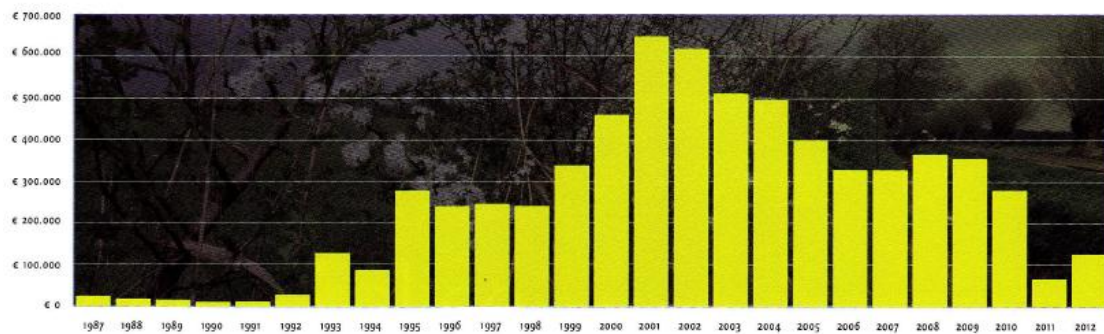


Fig. 8.1 De ontwikkeling van het (beschikte) provinciale budget voor het onderdeel Kleine Landschapselementen (1987 - 2012)

Uitvoeringskosten regeling

De uitvoering van het onderdeel Kleine Landschapselementen vormt een deel van de uitvoering van de beleidsregel. De uitvoeringskosten worden niet afzonderlijk bijgehouden voor het onderdeel Kleine Landschapselementen. Door de provincie worden zij geschat op circa € 20.000,- per jaar.

8.6 Monitoring prestaties en effecten

De provincie voert zelf geen monitoringactiviteiten uit met betrekking tot de regeling en stelt hiervoor ook geen budget beschikbaar.

³¹ In dit systeem treden met de inwerkingtreding van de nieuwe Algemene Subsidieverordening veranderingen op, bedoeld om de administratieve lasten te beperken, waardoor bij subsidieaanvragen tot € 25.000 direct uitbetaald dient te worden en er slechts steekproefsgewijs controles plaatsvinden.

Prestatiemonitoring

Het Coördinatiepunt Landschapsbeheer registreert alle binnen de regeling uitgevoerde projecten (adressen, type project, omvang, financiën, etc.) en controleert of de prestaties conform de afspraken geleverd zijn.

Effectmonitoring

Effectmonitoring vindt niet structureel plaats. In 2000 heeft het Coördinatiepunt een evaluatie geïnitieerd van de effecten die behaald zijn met de aanleg van poelen. Daarnaast heeft het CBL in 2006 het initiatief genomen om een (beknopt) onderzoek uit te laten voeren naar de staat van gesubsidieerde erfbeplantingen. Centrale vraag was in hoeverre de sinds 1993 met subsidie aangelegde beplantingen nog aanwezig waren en hoe het beheer van de erfbeplantingen eruit zag.

8.7 Geleverde prestaties

In de periode 2000-2012 zijn er binnen de regeling jaarlijks zo'n 200 tot 300 projecten uitgevoerd binnen het onderdeel Kleine Landschapselementen (zie figuur 8.2). In 2002 oversteeg het aantal projecten de 350, in 2011 en in 2012 werden minder dan 50 projecten uitgevoerd. Dit houdt niet heel duidelijk verband met de jaarlijks sterk wisselende beschikbare budgetten. In totaal zijn sinds het jaar 2000 meer dan 3.000 projecten uitgevoerd. Zoals gezegd, varieert de omvang van projecten sterk.

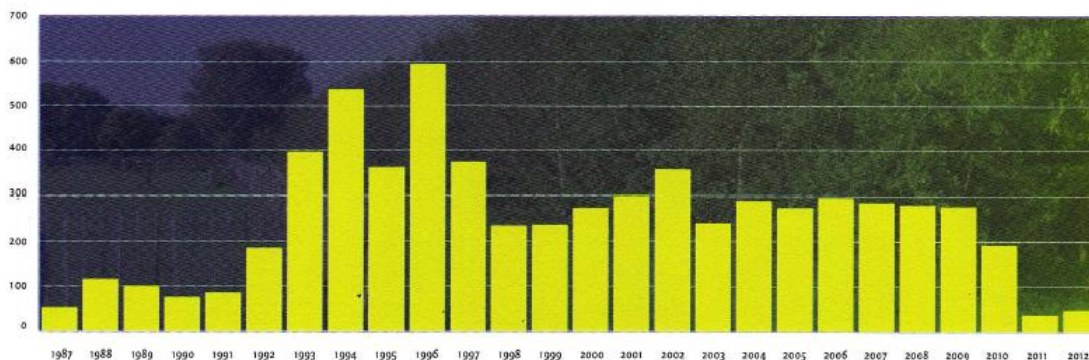


Fig. 8.2 Aantal uitgevoerde projecten onderdeel Kleine Landschapselementen (1987 – 2012).

Sinds 1996 zijn met behulp van de regeling 786 km houtsingel, 236 km geschoren haag, 132 ha hoogstamboomgaard, 571 km bomenrij en 15 km knotbomenrij gerealiseerd. In 25 jaar tijd is vanuit de regeling de aanleg van bijna 1300 poelen gesubsidieerd.

In figuur 8.3a is de geografische spreiding over Brabant van de projecten binnen het onderdeel Kleine Landschapselementen opgenomen (naar periode). Met de projecten aangelegde landschapselementen zijn digitaal beschikbaar als puntlocatie, waardoor op de kaart alleen stippen (geen lijnen en vlakken) kunnen worden getoond. Een stip op de kaart kan staan voor zeer kleine tot heel omvangrijke projecten, bijv. één boom, maar ook een poel, een combinatie van maatregelen en zelfs een omvangrijke erfbeplantingscampagne met 30 tot 300 deelnemers. In figuur 8.3b is de geografische spreiding naar type project opgenomen.

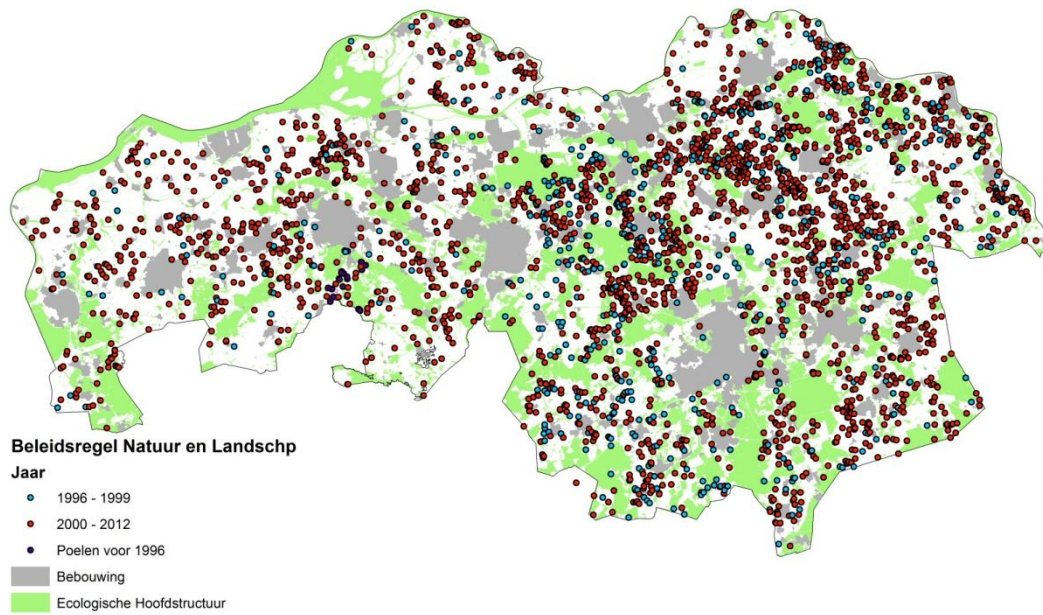


Fig. 8.3a Geografische spreiding uitgevoerde projecten onderdeel Kleine Landschapselementen naar periode

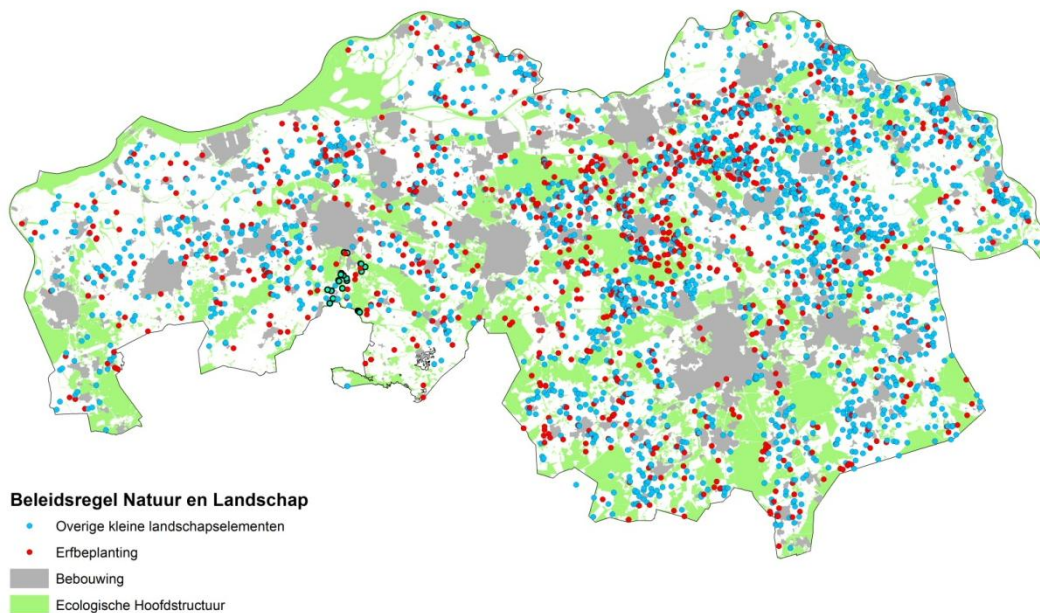


Fig. 8.3b Geografische spreiding uitgevoerde projecten onderdeel Kleine Landschapselementen naar type project

8.8 Bereikte resultaten/effecten

Het doel van de regeling is het vergroten van het aantal landschapselementen in het agrarisch gebied met beoogde positieve effecten op biodiversiteit en landschapsbeleving/recreatie.

De hoofddoelstelling van de regeling is in kwalitatieve prestatietermen geformuleerd: vergroten van het aantal landschapselementen. Duidelijk is (zie o.a. figuur 8.3) dat de regeling, mede in verband met haar lange looptijd, zichtbare gevolgen heeft in het Brabantse landschap. Het aantal landschapselementen in het agrarisch gebied is, conform de formele doelstelling van de regeling, duidelijk vergroot. In deze zin is het doel van de regeling dan ook bereikt³². Hierbij is niet gekeken naar het netto-effect op het landschap door ook het verdwijnen van landschapselementen in beeld te brengen. Uit de interviews komt evenwel naar voren dat het grootschalig verdwijnen van landschapselementen in de evaluatieperiode reeds tot het verleden behoorde.

De gekozen doelformulering laat in het midden wat de concrete ambitie is met betrekking tot de vergroting van het aantal landschapselementen. De doelstelling zou ook bereikt zijn wanneer één boom zou zijn aangeplant. Het is door het ontbreken van een concrete prestatiedoelstelling niet goed mogelijk om aan te geven hoe de bereikte prestatie formeel gewaardeerd moet worden.

Een formele benadering gebaseerd op de beleidscyclus is verder niet zinvol. Minder formeel, maar ook meer afhankelijk van subjectieve beoordeling, zijn wij van mening dat met deze goedkope en laagdrempelige 'kleine regeling' veel bereikt is in termen van het aantal met de regeling gerealiseerde landschapselementen. Op veel plaatsen in Brabant is het landschapsbeeld aanzienlijk veranderd door de aanleg van de landschapselementen. Het is echter niet aan te geven of dit ook voldoende is omdat hiervoor geen referentie beschikbaar is.

De regeling beoogt - als nevendoelestelling – positieve effecten op biodiversiteit en landschapsbeleving/recreatie. Ook hierover kunnen nauwelijks harde uitspraken gedaan worden. Er heeft geen structurele monitoring van effecten op landschap en biodiversiteit plaatsgevonden.

Om onderbouwde uitspraken te kunnen doen over de effecten op landschapsbeleving zou eerst onderzoek onder gebruikers van het landschap plaats moeten vinden. Wij volstaan met de inschatting dat wij het zeer aannemelijk achten dat de regeling positieve effecten op landschapsbeleving heeft, onder meer als gevolg van het grote aantal erfbeplantingscampagnes dat heeft plaatsgevonden.

Onderbouwde uitspraken over de effecten op biodiversiteit zijn zeer beperkt mogelijk. Er heeft geen monitoring plaatsgevonden. Wel is in 2000 onderzoek gedaan naar de effecten van aangelegde amfibiepoelen. Hieruit komt het beeld dat de poelen positieve effecten hebben op de meer gangbare soorten. Het is overigens de vraag of het voor de ecologische nevendoele van de regeling zinvol is om separaat de effecten van het onderdeel kleine landschapselementen te onderzoeken. De effecten zullen, afhankelijk van de locatie, vaak ook samenhangen met de effecten van andere onderdelen van de regeling, zoals de ecologische verbindingzones en de

³² Strikt genomen is niet duidelijk of het doel is om met de regeling landschapselementen aan te leggen of dat het doel is om tot een vergroting van het aantal landschapselementen in absolute zin te komen. Beoordeling van dat laatste zou vereisen dat ook gezien wordt hoeveel landschapselementen zijn verdwenen.

ontsnipperingsmaatregelen en met de effecten van andere regelingen, zoals Stika. Dit geldt ook voor de effecten op landschapsbeleving.

Hieronder vatten wij de resultaten van de twee uitgevoerde onderzoeken naar onderdelen van deze regeling beknopt samen.

Amfibiepoelen in Noord-Brabant, Dorenbosch & Crombaghs 2001

Dit was een onderzoek naar het functioneren van poelen aangelegd in het cultuurlandschap als voortplantingsplaats voor amfibieën. Tussen 1988-2001 zijn circa 1000 poelen aangelegd op gronden van gemeenten, waterschappen, agrariërs en particulieren. Het aanleggen van poelen werkt goed voor algemene amfibieën, 10 van de 13 Brabantse amfibiesoorten maken gebruik poelen. Gemiddeld werden 3 soorten per poel aangetroffen. De poelen sorteerden het meeste effect voor gangbare soorten. Zeldzame soorten zoals boomkikker, knoflookpad en heikikker maken geen gebruik van de poelen in agrarisch landschap. Bij eigenaren van poelen bestaat nog veel onduidelijkheid over de aanleg en het beheer van de poelen. Beheer en het weren van vis in de aangelegde poelen is van belang voor de continuïteit.

Onderzoek naar de aanleg en het onderhoud van erfbeplantingen, Stikkel 2006

Vanaf 1987 is de aanleg van erfbeplantingen met streekeigen bomen en struiken gesubsidieerd. In totaal zijn in het kader van bovengenoemde subsidieregeling een paar duizend erfbeplantingen gerealiseerd. Onderzocht is in hoeverre de aangelegde beplantingen nog aanwezig waren en hoe het beheer van de erfbeplantingen eruit zag. De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn:

- Veruit de meeste plannen zijn aangelegd zoals weergegeven op ontwerptekening, met uitzondering van een paar projecten die in geringe mate afweken;
- Van de 77 projecten waren 75 eigenaren tevreden over het resultaat;
- Het beheer van de houtsingels liet op veel plaatsen te wensen over; er was nog geen beheer uitgevoerd of het uitgevoerde beheer was niet op de juiste wijze uitgevoerd. Meer dan de helft van de ondervraagden gaf aan voldoende kennis te bezitten voor het beheren van de houtsingel, dit bleek echter niet uit het onderzoek;
- De hagen werden bijna zonder uitzondering goed beheerd, evenals de knotbomen;
- Het beheer van de laan- en fruitbomen liet te wensen over.

8.9 Waardering van de regeling

Oorspronkelijk was de Subsidieregeling Natuur en Landschap de enige stimuleringsregeling voor natuur en landschap in Noord-Brabant. Later kwamen er andere regelingen bij. In het speelveld van de verschillende regelingen bleef de beleidsregel echter steeds een belangrijke rol spelen in het vullen van de 'witte vlekken' door mogelijkheden te bieden die andere regelingen niet boden. Zaken die in andere regelingen niet in te passen waren, konden wel een plek krijgen in de beleidsregel, mede omdat de provincie voor de inrichting van deze regeling niet afhankelijk is van andere overheden. Deze onafhankelijkheid van cofinanciering op regelingenniveau (op maatregel-niveau is er wel sprake van cofinanciering) en de daardoor grote beleidsruimte voor de provincie om de regeling naar eigen inzicht vorm te geven, wordt door respondenten benoemd als een positief punt.

Geïnterviewden typeren de Subsidieregeling Natuur en Landschap, onderdeel kleine landschapselementen, als een laagdrempelige regeling waarmee deelnemers relatief eenvoudig kunnen bijdragen aan natuur- en landschapsbeheer. Door de jaren heen heeft de regeling daardoor bijgedragen aan het vergroten van de betrokkenheid van grote groepen bewoners en vrijwilligers bij natuur en landschap in de provincie.

Hoewel het onderdeel kleine landschapselementen met name kleinere maatregelen subsidieert, is een deel van de respondenten van mening dat, mede door de lange looptijd van de regeling, deze maatregelen gezamenlijk wel een substantieel effect op het Brabantse landschap hebben gehad. Men stelt dat het huidige landschapsbeeld in Brabant er zonder de beleidsregel heel anders uit zou zien. Men vermoedt, kijkend naar het totaal aan gerealiseerde projecten, ook positieve effecten op ecologie/soorten. Andere respondenten geven aan juist twijfels te hebben over de substantie van de ecologische effecten.

Aan de meer kritische kant wordt ook opgemerkt dat de koppeling en afstemming met cultuurhistorie beter kan, bijvoorbeeld door er (in samenwerking met heemkundekringen) meer op te sturen dat poelen ook aangelegd worden op plekken waar poelen in vroegere tijden ook aannemelijk zijn geweest.

Ook kunnen er nog stappen gezet worden in het versterken van de beleefbaarheid van de landschapselementen. Bijvoorbeeld door er voor te zorgen dat (geselecteerde) aangelegde poelen vindbaar zijn voor bezoekers en dat daar gecommuniceerd wordt over de natuurresultaten.



Erfbeplanting

Sommige respondenten staan kritisch ten opzichte van het (mede) subsidiëren van beplanting op erven van particulieren door de provincie in het verleden. Deze mogelijkheid bestaat nu niet meer³³. Anderen zijn van mening dat het vanuit de ecologische nevedoelen van de regeling juist goed zou zijn om deze mogelijkheden wel te bieden. Wij sluiten ons hierbij aan: erfbepanting is ecologisch voor diverse soorten effectiever dan beplanting op ruimere afstand van het erf.

De uitvoerder van de regeling, het Coördinatiepunt, komt zelf tot het oordeel dat met de onderdelen 'Herstel en aanleg kleine landschapselementen, kleinschalige natuurontwikkeling en biotoopverbetering' vanaf 1987 "een opmerkelijke impuls is gegeven aan de kwaliteitsverbetering van het Brabantse buitengebied. Op diverse plekken is dit in het terrein duidelijk waarneembaar. Jaarlijks is er veel aangeplant met een minimale inzet aan overhead. Hiertoe behoren ook projecten die geïnitieerd zijn door vrijwilligersgroepen in samenwerking met de betreffende gemeenten. De bereikte resultaten hebben niet alleen een positief effect op het landschap, maar ook op recreatie en natuur. Bovendien was er een grote betrokkenheid bij de deelnemers en de bereidheid om zelf te investeren. Al met al kan worden gesteld dat met relatief weinig middelen veel winst is behaald ten behoeve van landschap en biodiversiteit".

De respondent vanuit de provincie is van mening dat het Coördinatiepunt het qua prijs-kwaliteit verhouding heel goed doet. Voor die prijs kan de provincie het zelf niet waarmaken. De kracht van het Coördinatiepunt is ook dat zij de provincie niet zijn, waardoor ze heel anders binnenkomen bij mensen. Het Coördinatiepunt geniet veel vertrouwen van alle betrokkenen en is door de kleinschaligheid van de organisatie ook niet bureaucratisch.

8.10 Conclusies

De Brabantse inzet

De provincie scheidt al meer dan 25 jaar mogelijkheden voor de aanleg van landschapselementen om daarmee iets te doen aan de aftakeling van het landschap die in het verleden heeft plaatsgevonden. Wij beoordelen deze langjarige inzet van de provincie voor het Brabantse landschap als zeer positief.

Effectiviteit en effectmonitoring

Er is tot op heden weinig aandacht geweest voor een nadere uitwerking van de concrete doelstellingen van de regeling en de daarmee beoogde effecten. Ook is er vrijwel geen ruimte en aandacht geweest voor effectmonitoring en evaluatie. Het gevolg hiervan is dat geen harde uitspraken over de effectiviteit mogelijk zijn. Een ander gevolg is dat slechts beperkt (bij)sturing mogelijk is (geweest) door de provincie op basis van de beoogde landschappelijke en ecologische doelstellingen en de bereikte effecten. De provincie laat hiermee kansen liggen op effectieve inzet van de middelen.

³³ Het erf was vroeger ruim gedefinieerd. Bij particulieren alle gronden binnen een straal vanaf de woning. Vanaf 2013 is het erf veel compacter gedefinieerd. Het gaat vanaf 2013 over gronden met de bestemming 'wonen' of 'agrarisch bouwvlak'. Het weilandje rond de woning hoorde vroeger bij het erf maar vanaf 2013 niet meer. Op landbouwgronden die vroeger tot het erf behoorden zijn dus ook nu nog steeds subsidiemogelijkheden.

De hoofddoelstelling van de regeling is gerealiseerd. Het aantal landschapselementen in het agrarisch gebied is, conform de formele doelstelling van de regeling, duidelijk vergroot. Wij achten het zeer aannemelijk dat de regeling, mede door de lange looptijd en het grote aantal projecten, positieve effecten heeft op landschapsbeleving. De ecologische effecten van de regeling zijn moeilijker in te schatten. Aannemelijk is dat er positieve effecten zijn maar over de omvang daarvan zijn nauwelijks uitspraken mogelijk.

Prestaties

Met behulp van de regeling zijn in Brabant grote aantallen kleine landschapselementen aangelegd.

Het beheer van in het verleden aangelegde landschapselementen is een punt van zorg. De regeling cofinanciert aanleg van landschapselementen op projectbasis. Wat er na de aanleg gebeurt, is daardoor minder goed in beeld, ook omdat hiervoor binnen de regeling geen mogelijkheden tot ondersteuning waren. Er is hierdoor geen structurele nazorg van de projecten uit het verleden. Nazorg achten wij van belang om te zorgen dat investeringen uit het verleden blijven renderen voor het landschap en de ecologie.

Sturing

Er heeft tijdens de evaluatieperiode een lichte sturing plaatsgevonden op de regeling gebaseerd op een mix van landschappelijke en ecologische overwegingen. Recent – na de evaluatieperiode – heeft een sterke sturing plaatsgevonden door het schrappen van diverse onderdelen van de regeling, hoofdzakelijk vanuit politieke overwegingen die niet gebaseerd zijn op ecologische of landschappelijke effectiviteit. Gedurende de evaluatieperiode werden vanuit deze regeling onder meer bepaalde vergoedingen voor landschapsbeheervrijwilligers betaald. Deze mogelijkheid bestaat op dit moment niet meer: hiermee valt een gat.

De regeling voorziet in een behoefte bij de doelgroepen en vult de ruimte/witte vlekken tussen andere regelingen (doelgroep en gebied). Omdat er sprake is van cofinanciering door de subsidieontvangers doet de regeling een duidelijk beroep op de bereidheid bij particulieren (en andere doelgroepen) om ook zelf te investeren. Dit past goed in de tijdgeest.

Uitvoering

De uitvoering van de regeling door het Coördinatiepunt Landschapsbeheer wordt hoog gewaardeerd, is efficiënt en deskundig.

De regeling kent zeer lage uitvoeringskosten.

8.11 Aanbevelingen

Beleid en sturing

Maak de doelen van de regeling concreter, ook in relatie tot de andere regelingen. Hoeveel landschapselementen zijn nodig? Hoe ver zijn we na 25 jaar beleidsregel? Welke effecten op landschapsbeleving en biodiversiteit worden eigenlijk beoogd en hoe kan de regeling gericht worden ingezet op de beoogde ecologische en landschappelijke effecten?

Het is bijvoorbeeld mogelijk om een koppeling te maken met de ecologische doelstellingen in het kleinschalige, besloten landschap van de leefgebiedenbenadering en met de groene dooradering-

doelstelling van Stika, zodat de regeling wordt ingezet ter versterking van SNL-A en Stika. Bij de besluitvorming hierover dient naar onze mening wel een rol te spelen dat de kracht van de regeling lange tijd juist heeft gezeten in het bieden van mogelijkheden in de 'witte gebieden' waar verder weinig mogelijkheden zijn. Een alternatief is derhalve dat de regeling wordt ingezet voor SNL-A en Stika-achtige doelstellingen maar dan juist buiten de gebieden die door SNL-A en Stika bediend worden.

Besteed niet alleen aandacht aan de ecologische en landschappelijke doelstellingen maar werk ook de sociale doelstellingen en economische doelstellingen expliciet uit.

Denk bijvoorbeeld aan de betrokkenheid van particulieren en vrijwilligers bij agrarisch natuur en landschap, aan de bijdrage die de regeling levert aan de economische waarde van een leefbaar en divers Brabants landschap.

Overweeg om binnen de regeling (ook) meer actief te sturen vanuit de beoogde doelen, bijvoorbeeld met een projectmatige aanpak waaraan themagerichte communicatie over (onderdelen van) de regeling wordt verbonden. Dit vergroot de zichtbaarheid.

Versterk de verbinding en samenwerking met cultuurhistorie, onder meer door aan te sluiten bij de gebiedspaspoorten.

Wij bevelen aan om te bezien of het aanzienlijk versterken en intensiveren van deze regeling past binnen de strategie van het nieuwe BrUG-deelprogramma Natuur & Maatschappij die uitgaat van de bereidheid om zelf (mede) te investeren in natuur en landschap.

Wij bevelen aan om het onderdeel erfbeplanting (met cofinanciering door de aanvrager) terug te brengen in de regeling maar daaraan wel heldere ecologische en landschappelijke doelstellingen te verbinden. Hetzelfde geldt voor de geschrapte onderdelen van de regeling 'Ondersteuning vrijwilligerswerk' en 'Herstel en behoud van monumentale lanen'.

De beleidsregel doet een beroep op de bereidheid om zelf te investeren door particulieren (en andere doelgroepen). Het is de enige Brabantse regeling die uitgaat van cofinanciering door de aanvrager. Dit past goed in de tijdgeest en sluit aan bij de recente keuze in het BrUG-deelprogramma Natuur & Samenleving om de bereidheid tot investeren van burgers en bedrijven centraal te stellen binnen het thema vermaatschappijking van natuur.

Onderzoek de mogelijkheden om de beleidsregel te benutten om in gemeenten waarvoor Stika te kostbaar is alternatieven te bieden voor de aanleg van landschapselementen met (beperkte) cofinanciering vanuit de betreffende gemeenten.

Een deel van de gemeenten heeft behoefte aan laagdrempelige, niet-bureaucratische en goedkope landschapsregelingen. Stika is voor sommige gemeenten op dit moment een te zware regeling.

Uitvoering

Denk meer vanuit de (gebleken) betrokkenheid en interesse van de subsidieaanvragers en stuur meer met sociale instrumenten (cursusaanbod, kennisuitwisseling, etc.). Verbeter de communicatie met voormalige deelnemers en probeer beter gebruik te maken van hun gebleken betrokkenheid. Onderzoek hun behoeften. Organiseer dat voormalige deelnemers actief en passief geïnformeerd

worden over het beheer. Maak actiever gebruik van het omvangrijke projectadressenbestand van de regeling.

De huidige rol van het Coördinatiepunt Landschapsbeheer als uitvoerder van het brede scala aan groene regelingen biedt nieuwe mogelijkheden voor het maken van verbindingen in de uitvoering van de regelingen.

Vraag het Coördinatiepunt om te bezien of zij creatieve, goedkope vormen van het lokaal stimuleren van de aanleg van landschapselementen (met name bomen) kan ontwikkelen, bijv. in samenwerking met heemtuinen, terreinbeheerders, de daarbij betrokken vrijwilligers en andere partners.

Deze aanbeveling is gebaseerd op het inspirerende voorbeeld van de Stichting M.E.E.R. Groen die in de Haarlemmermeer jaarlijks een gratis Boomweggeefdag organiseert waarbij grote aantallen bomen gratis worden verstrekt aan particulieren.

Monitoring en evaluatie

Zorg voor ecologische, sociale en economische effectmonitoring en evalueer periodiek.

9 Groen Blauw Stimuleringskader (Stika)

9.1 Naamgeving

De provinciale Subsidiereregeling Groen Blauw Stimuleringskader Noord-Brabant is een relatief jonge regeling.

Naam regeling	Periode
Subsidiereregeling Groen Blauw Stimuleringskader Noord-Brabant	Juni 2007 - heden

Tabel 9.1 Naamgeving regeling

9.2 Aanleiding

De subsidiereregeling Groen Blauw Stimuleringskader is van start gegaan in 2007 maar kent een lange voorgeschiedenis. Al in de jaren negentig wordt het belang van stimulerende maatregelen op het gebied van natuur en landschap gesignaleerd, zowel door maatschappelijke organisaties, burgers als overheden en worden diverse projecten op dit vlak uitgevoerd. De eerste concrete projecten zijn 'Dijk van een Landschap' en 'Particulier landschapsbeheer gemeente Etten-Leur'. Het Coördinatiepunt stond aan de basis van deze projecten.

In het Streekplan 'Brabant in Balans' (2002) worden in de Groene Hoofdstructuur en in het 'Agrarisch gebied met natuurwaarden' extra beschermingsmaatregelen voor natuur en landschap afgekondigd. Bestuurlijk wordt de conclusie getrokken dat niet alleen bescherming van het landschap (via het ruimtelijk-planologisch beleid) maar ook stimulering nodig is. In het uit hetzelfde jaar daterende Natuur- en Landschapsoffensief wordt vervolgens een nieuw te ontwikkelen, ambitieuze regeling aangekondigd voor "de verhoging en duurzame instandhouding van de kwaliteit van een aanzienlijke oppervlakte ecologisch, landschappelijk en cultuurhistorisch waardevol agrarisch gebied (55.000 ha). Naast landschappelijke ontwikkeling zullen ook recreatieve toegankelijkheid, waterberging en waterkwaliteit deel uitmaken van de regeling".

Over de nieuwe regeling wordt in het NLOB nog het volgende gesteld:

- gebiedsgerichte en projectgerichte inzet van de stimuleringsregeling. Prioriteit wordt achtereen volgens gegeven aan het agrarisch gebied in de RNLE'n³⁴; in AHS-landschap en GHS-landbouw, in gebieden met cultuurhistorische kwaliteiten en in gebieden waar een koppeling kan worden gelegd met een duurzaam bodem- en watersysteem; in de overige gebieden in GHS-landbouw en AHS-landschap. De regeling kan ook, voor een beperkte oppervlakte (6.500 ha), worden ingezet in de AHS-landbouw indien daarmee het functioneren van de EHS wordt versterkt.
- De regeling wordt bij voorkeur ingezet in samenhang met de provinciale stimuleringsregeling Actief Randenbeheer³⁵ die beoogt verschaalde, onbemeste en onbespoten bufferstroken op het grensvlak van watergang en productieperceel te realiseren.
- Er wordt aansluiting gezocht bij initiatieven van biologische landbouw.

³⁴ Regionale natuur- en landschapseenheden (grote, onderling verbonden natuur- en landschapseenheden).

³⁵ Deze regeling is later opgenomen in Stika.

- Bezien wordt of de regeling op termijn verbreed kan worden tot een stimuleringsregeling omgevingsbeheer zodat de integratie met recreatie, bodem en water ook instrumenteel zijn beslag krijgt.

In deze periode (rond 2002) ontstonden landelijk de eerste ideeën rond ‘groenblauwe diensten’: geen subsidies maar marktconforme vergoedingen voor maatschappelijk waardevolle diensten van agrariërs. Deze ontwikkeling werd gevoed vanuit wetenschappelijke inzichten maar ook door de ervaringen met de geringe deelnamebereidheid van agrariërs aan het beheersgebiedenbeleid van de SAN-regeling. De groenblauwe diensten zijn de kern gaan vormen van het latere Stika.

In de periode tussen 2002 en 2007 is gewerkt aan de ontwikkeling van de regeling, onder meer door het uitvoeren van een verkenning naar de mogelijke succesfactoren van een stimuleringsregeling voor natuur en landschap, het opstellen van een eerste versie van de regeling (2004), pilots in twee gebieden (2004) en de gang naar Europa in verband met de noodzakelijke conformiteit aan EU-regelgeving (2005) bij het verlenen van financiële steun aan agrariërs. Vanuit Europa kwam daarop de opdracht om eerst een Dienstencatalogus voor heel Nederland te ontwikkelen. Deze landelijke Catalogus Groenblauwe Diensten is vervolgens in 2006 opnieuw aan de EU voorgelegd. In 2007 is de op basis hiervan ontwikkelde Brabantse regeling Stimuleringskader Groen Blauwe Diensten van start gegaan in twee pilotgebieden (Horst en Raam en Brabantse Delta).

9.3 Doelstelling

Een eenduidig omschreven en expliciet vastgelegd doel voor het Stika is in de documentatie over de regeling niet gevonden. Onderstaande doelomschrijving is samengesteld uit informatie in rapporten, brochures en op basis van interviews.

Stika is in eerste instantie een landschapsregeling: Brabant moest mooier en kleinschaliger worden. De onderliggende visie daarbij is die van een groenblauw dooraderd kleinschalig landschap³⁶. Vanuit de provincie lag daarnaast aan Stika een duidelijke bestuurlijke opdracht ten grondslag om de stimulering breed in te zetten en om via de regeling ook aan integrale doelen te werken. Naast kwaliteitsverbetering en versterking van de beleefbaarheid van het landschap richt de regeling zich ook op het verbeteren van de natuurwaarden van het agrarisch gebied (bijvoorbeeld voor struweelvogels en amfibieën), het verbeteren van de waterkwaliteit in het agrarisch gebied, het versterken van de extensieve recreatie, de verbreding van het platteland en het versterken van de plattelandseconomie.

Gemeenten en waterschappen hebben, als cofinanciers van de regeling, hun eigen focus op specifieke doelen die ze met de regeling willen behalen. Voor gemeenten zijn dat, naast landschapsdoelen, bijvoorbeeld het stimuleren van recreatief medegebruik van het agrarisch landschap. Voor waterschappen zijn dat het realiseren van natte ecologische verbindingen en een betere waterkwaliteit door Actief Randenbeheer.

³⁶ In die zin is Stika-regeling opgezet vanuit een meer ambitieuze visie dan de beleidsregel.

9.4 Uitwerking beleid en sturing op de regeling

De doelstellingen zijn in de voorgaande paragraaf beschreven. Deze doelstellingen zijn, op het niveau van de regeling, niet concreter uitgewerkt of meer meetbaar geformuleerd. De provinciale regeling biedt een breed aanbod, in de vorm van een catalogus van groenblauwe diensten met landschaps-, randen- en recreatiepakketten. Dit wordt in een gebiedsgericht proces met partijen op maat gesneden om voor de specifieke regionale doelstellingen die passen binnen de scope van Stika een gericht aanbod van subsidiemogelijkheden aan agrariërs te verzorgen. Het is dus niet zo dat alle pakketten uit de provinciale regeling ook overal in de provincie kunnen worden ingezet, dit verschilt per gebied. De concrete uitwerking van het beleid vindt gebiedsgericht plaats en resulteert in gebiedscontracten. In deze contracten bepalen de provincie, waterschap(en) en de gemeenten gezamenlijk, gebaseerd op ieders beleidsdoelstellingen voor het gebied en veelal in overleg met partijen uit de streek, welke pakketten op welke plekken in het gebied open worden gesteld voor subsidieaanvragen.

De eerste generatie gebiedscontracten is gebaseerd op Gebiedsgerichte Uitvoeringsprogramma's (GUP's). Deze programma's bestonden uit een beschrijving van het gebied (geomorfologie, landschapskenmerken, natuurwaarden) en een beschrijving van beleidskaarten (streekplan, provinciaal natuurbeleid, landschapsbeleidsplan, cultuurhistorische waardenkaart, etc.). Deze GUP's kwamen tot stand in een intensief proces waar consultatie van de streek, deskundigen en belangengroepen deel van uitmaakte. De gebiedscontracten hebben een looptijd van 4 jaar.

De tweede generatie gebiedscontracten heeft een meer pragmatische insteek. Er worden geen grote nieuwe visies in gepresenteerd, maar er wordt voortgebouwd op de eerdere visie uit het GUP. De nadruk ligt meer op qua omvang kleinere provinciale aandachtsgebieden (Groenblauwe mantel), waarbij tegelijkertijd wel ruimte geboden wordt aan gemeentelijke beleidscategorieën en prioriteiten en aan ervaringen in het gebied met betrekking tot deelnamebereidheid en lokale landbouwstructuur.

9.5 Opzet van de regeling

Eigenaren

Juridisch eigenaar van de regeling is de provincie. Op het niveau van de gebiedscontracten zijn gemeenten en waterschappen partners van de provincie.

Cofinanciers

Gemeenten en waterschappen hebben de rol van cofinancier. De provincie draagt zorg voor 50% van de financiering. Gemeenten en waterschappen betalen gezamenlijk eveneens 50%.

Er is bij Stika bewust gekozen om geen gebruik te maken van Europese cofinanciering. Dit zou hooguit enkele tonnen per jaar opleveren, maar eveneens resulteren in aanzienlijke Europese controle- en rapportageverplichtingen.

Doelgroepen

Doelgroep van de regeling zijn agrarische en particuliere grondeigenaren.

Gebieden

Stika is alleen van toepassing op agrarische gronden. Dit betekent dat de regeling niet opengesteld is binnen de bebouwde kom, in bestaande natuurgebieden en de nieuwe EHS, in recreatieterreinen en in tuinen en erven. De agrarische gronden moeten gelegen zijn binnen een gebied waarvoor openstelling van de regeling via kaarten in het gebiedscontract is aangeduid en waarvoor binnen het gebiedscontract tussen gemeenten, provincies en waterschappen budget beschikbaar is gesteld. Alle waterschappen nemen deel aan de regeling en vrijwel alle gemeenten. Daarmee zijn vrijwel provinciebreed gebiedscontracten afgesloten.

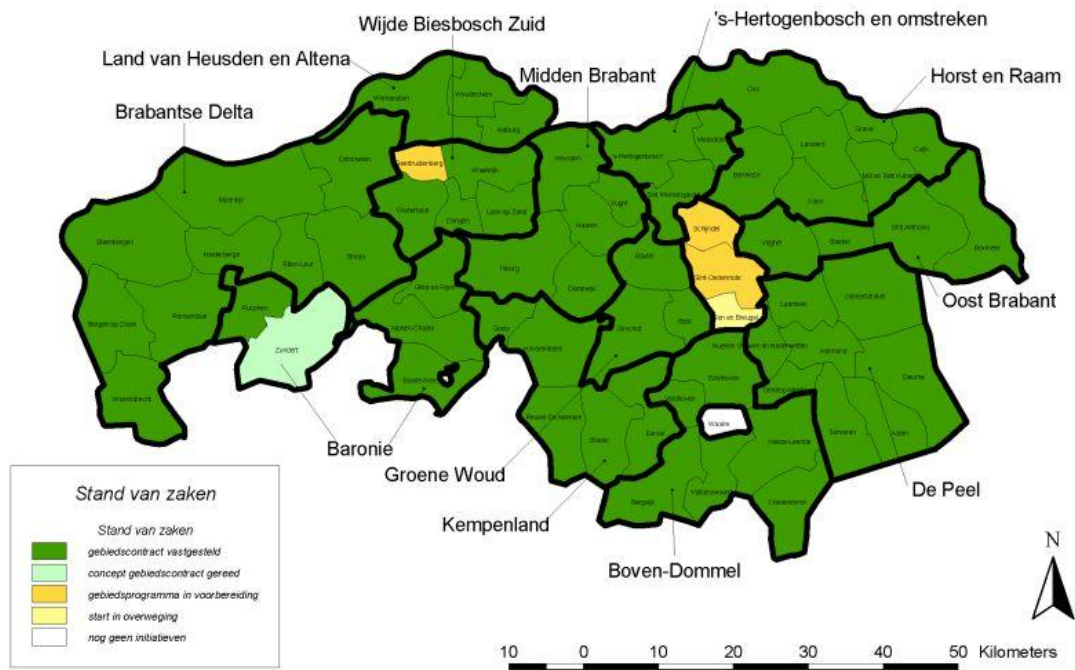


Fig. 9.1 Gebiedsgerichte organisatie Stika

Het ontbreken van een gebiedscontract in het gebied Schijndel - Sint Oedenrode - Son en Breugel heeft historische oorzaken. In dit gebied was een vergelijkbare regeling onder de naam PAL operationeel. De uitvoering hiervan berustte bij het Coördinatiepunt. De gebiedsgerichte organisatie van Stika is dus vrijwel vlakdekkend over heel Brabant.

Maatregelen en pakketten

De regeling is gebaseerd op 'diensten' die verder gaan dan algemeen/normaal gebruik van het (agrarisch) grondeigendom. De pakketten zijn opgesteld door deskundigen van adviesbureaus en het Coördinatiepunt Landschapsbeheer, de vergoedingen zijn bepaald door deskundigen van ZLTO, Coördinatiepunt en DLG. De ontwikkelde pakketten en vergoedingen hebben mede aan de basis gestaan van de landelijke Catalogus Groenblauwe diensten en passen daar volledig binnen. In de gebiedscontracten is in interactie tussen de betrokken partijen een selectie gemaakt van streekeigen pakketten, gekoppeld aan drie typen (hoofd)maatregelen:

- maatregel fijne dooradering;
- maatregel duurzaam waterbeheer;
- maatregel vergroten recreatief medegebruik agrarisch landschap.

Aan de maatregel fijne dooradering zijn twee typen pakketten gekoppeld, landschapspakketten en randenpakketten. De landschapspakketten omvatten: hakhoutsingel, bossingel, elzensingel, hakhoutbosje, griendje, klein bosje, struweelhaag, landschapsboom, knotboom, hoogstamfruitboomgaard, amfibieënpool, weidevogelpool, natuuroever riet en natuuroever nat grasland. Onder de randenpakketten vallen: bloemrijke rand, kruidenrijke zoom en graslandflora- en faunarand³⁷.



Stika-bord

Bij de maatregel duurzaam waterbeheer horen twee pakketten voor actief randenbeheer: actief randenbeheer op grasland en actief randenbeheer op bouwland. Een actief randenbeheer pakket is een rand langs een watervoerende sloot met als doel emissiebeperking van meststoffen en bestrijdingsmiddelen naar oppervlaktewater (inclusief talud) waar agrobiodiversiteitsontwikkeling plaatsvindt. Het actief randenbeheer is een thematisch programma binnen het Stika.

Er zijn drie zogenoemde 'recreatiepakketten': wandelpad over boerenland, onverharde weg met bloemrijke bermen en onverharde weg met bloemrijke bermen en bomen.

Binnen de gebiedscontracten wordt bepaald welke pakketten op welke plek mogelijk zijn en hoeveel budget daarvoor beschikbaar is.

³⁷ Dit zijn dezelfde pakketten als binnen SNL-A. Het onderscheid is het gebied waar de pakketten kunnen worden gecontracteerd. Bij Stika gaat het om maatregelen buiten de EHS.



Wandelpad over boerenland

Subsidiabele kosten

De regeling vergoedt aanleg, beheer/inkomstenderving en waardedaling van de grond. Voor particuliere grondeigenaren geldt dat alleen grond/inrichtingsmaatregelen op een afstand van 150 meter of meer van de woning gesubsidieerd worden.

9.6 Uitvoering van de regeling

Uitvoeringsorganisatie en rolverdeling

De uitvoeringsorganisatie is gedurende de looptijd van de regeling sterk veranderd. In de eerste jaren had de provincie een sterke coördinerende en uitvoerende rol, o.a. door op regioniveau via aanbestedingsprocedures opdrachten voor veldcoördinatie bij adviesbureaus neer te leggen. In de uitvoering ontstonden door het grote aantal betrokken partijen verschillen in aanpak. Ook was er behoefte aan meer afstemming en grotere efficiëntie. Met ingang van 2012 is daarom gekozen voor een andere uitvoeringsorganisatie waarbij één uitvoeringsorganisatie, het Coördinatiepunt Landschapsbeheer, de Brabantbrede uitvoering van Stika coördineert. Het Coördinatiepunt heeft in dit verband een aantal taken waaronder:

- het aanstellen van veldcoördinatoren op basis van mandatering door de provincie;
- het organiseren van de veldcoördinatoren dagen;
- verzorgen van ambtelijk overleg met ondertekenaars van de gebiedscontracten;
- ondersteunen van de veldcoördinatoren bij complexe aanvragen;
- voortgangsbewaking van de uitvoering (inhoudelijk en financieel);
- rapportage over de voortgang, etc.

De back office functie voor veldcoördinatoren wordt in samenwerking met ZLTO en Brabants Particulier Grondbezit (BPG) verzorgd.

De veldcoördinatoren spelen een cruciale rol in de uitvoering van de regeling. Zij brengen de regeling bij potentiële deelnemers onder de aandacht, stellen de aanvragen op en dienen deze in bij de betaalorganisatie, zijnde Dienst Regelingen van het huidige Ministerie van EZ. De veldcoördinatoren zijn verantwoordelijk voor acquisitie, netwerkvorming en aanvraagbegeleiding. Eind 2012 waren er circa 14 veldcoördinatoren voor het Stika actief, het eindbeeld is om met circa 10 tot 12 veldcoördinatoren te werken die voor alle groene regelingen de veldcoördinatie gaan verzorgen.

De exacte vorm van de uitvoeringsorganisatie verschilt per gebied. Dit heeft onder andere te maken met de wijze waarop de aanstelling van de veldcoördinatoren vorm gegeven is. Er zijn drie varianten: aanstelling van een ZZP'er door een ANV met instemming van CLB; aanstelling van een werknemer van een ANV met instemming van CLB; aanstelling van een ZZP'er door CLB met instemming van ANV. Ook de mate waarin de veldcoördinator overlegt met en aangestuurd wordt door een ANV of het CLB varieert per gebied.

De administratieve uitvoering van de regeling is belegd bij Dienst Regelingen en controles worden in opdracht van DR uitgevoerd door de Dienst Landelijk Gebied (zie hieronder).

Sinds 2013 is er een provinciale werkgroep en stuurgroep agrarisch natuurbeheer. Daarnaast heeft de ZLTO een klankbordgroep agrarisch natuurbeheer met vertegenwoordigers vanuit de agrarische natuurverenigingen.

Uitvoeringsproces

Het opstellen en indienen van aanvragen gebeurt door de veldcoördinator op verzoek van de aanvrager. De aanvrager en de veldcoördinator ondertekenen het aanvraagformulier. Bij complexe en grotere aanvragen wordt de veldcoördinator ondersteund door het Coördinatiepunt. De aanvraag wordt vervolgens getoetst door Dienst Regelingen. Daarbij wordt gekeken naar ontvankelijkheid, inhoudelijke pakketeisen en inhoudelijke regelingseisen (juiste begunstigde, anticumulatie, etc.). DR geeft aan dat het feit dat de veldcoördinator de aanvraag al voorbereidt feitelijk een eerste aanvangscontrole is (is het pakket geschikt voor de locatie?). DR geeft de beschikkingen af en voert de betalingen uit. DR houdt eveneens een administratie bij. Controle op de uitvoering vindt plaats door DLG in opdracht van DR. DLG controleert alle nieuwe aanleg en een steekproef van 5% bij bestaand beheer en onderhoud. Het controlepercentage kan zo laag zijn omdat de veldcoördinatoren al veel signaleren in het gebied, met mensen in gesprek gaan en zo controles kunnen voorkomen.

Verantwoording door de uitvoerder (jaarlijks)

DR levert kwartaalrapportages met daarin persoonsgegevens, aangevraagde diensten, hoogte bedragen en betalingsgegevens.

Omzet in de regeling (incl. verdeling op hoofdlijnen)

De gemiddelde jaarlijkse omzet in de regeling is niet eenvoudig aan te geven. De regeling werkt met vierjarige gebiedscontracten die een verschillend startmoment hebben. Elk gebiedscontract heeft een eigen uitvoeringsbudget beschikbaar voor de vierjarige periode. Binnen de beschikbare

uitvoeringsbudgetten worden vervolgens subsidies aangevraagd, (al dan niet) verplicht en vervolgens betaald (gerealiseerd). Er zijn hierdoor diverse soorten omzet te onderscheiden. Hierbij loopt de gerealiseerde omzet vanzelfsprekend achter op de aangevraagde omzet en de aangevraagde omzet is een deel van de beschikbare omzet, zolang het uitvoeringsbudget van het gebiedscontract nog niet uitgeput is.

Een indicatie van de omzet in Stika is het best te geven door te kijken naar het totaal van de beschikbare middelen in de gebiedscontracten (exclusief de uitvoeringskosten van de regeling). De beschikbare uitvoeringsbudgetten bedroegen op de peildatum 31-12-2012 circa € 13,5 miljoen (waarvan op dat moment bijna € 9 miljoen was aangevraagd). Het gemiddelde jaarlijkse uitvoeringsbudget in Stika bedraagt derhalve circa € 3,4 miljoen. Omdat in een deel van de gebieden niet van volledige budgetuitputting sprake is, ligt de gerealiseerde omzet in Stika circa 10-20% lager, op zo'n € 3 miljoen per jaar. Hiervan wordt, zoals gezegd, 50% door de provincie gefinancierd.

Uitvoeringskosten regeling

Bij de overhead moet onderscheid gemaakt worden tussen de overhead op het niveau van de gebiedscontracten en de kosten die de provincie daarnaast als regelingseigenaar maakt. De overheadkosten tijdens de eerste generatie gebiedscontracten (de kosten voor veldcoördinatoren, communicatie, evaluatie) lagen op circa 17%. Bij de tweede generatie gebiedscontracten liggen deze op maximaal 10%, meestal iets minder. Bij de provinciale kosten gaat het om kosten voor Dienst Regelingen (omvangrijk), de notariskosten wanneer grondeigenaren kwalitatieve verplichtingen willen aangaan, en communicatiekosten. Deze bestaan uit:

- kosten voor het betaalorgaan (Dienst Regelingen) oplopend van ca. € 350.000 in 2007 tot ca. € 450.000 euro in 2012;
- kosten voor controles (DLG) ca. € 75.000;
- notariskosten (kwalitatieve verplichting) € 25.000.

9.7 Monitoring prestaties en effecten

Op het niveau van prestaties is er inzicht in:

- Aantal deelnemende gemeenten;
- Aantal gebiedscontracten;
- Beschikbare middelen;
- Uitputting middelen;
- Aantal deelnemers per gebiedscontract;
- Aantal gesubsidieerde projecten totaal en per gebiedscontract;
- Afgesloten pakketten totaal en per gebiedscontract;
- Oppervlakte/stuks pakketten.

Monitoring van effecten vindt niet structureel plaats.

9.8 Geleverde prestaties

De beschrijving van de geleverde prestaties is deels ontleend aan de 'Rapportage van 11 gebiedscontracten in Noord-Brabant. Peildatum 31 december 2012' van de hand van het Coördinatiepunt Landschapsbeheer en de Dienst Regelingen.

In totaal zijn tot eind 2012 1338 aanvragen ingediend. Hiervan betreft 62% een aanvraag voor het onderhoud van bestaande streekeigen landschapselementen. Houtsingel, landschapsboom en knotboom zijn de meest aangevraagde pakketten qua aantal/oppervlakte. De overige 38% van de aanvragen heeft betrekking op de aanleg van nieuwe landschapselementen. De pakketten bloemrijke rand, akkerflora- en faunarand, houtsingel en wandelpad door boerenland zijn qua omvang het belangrijkste.

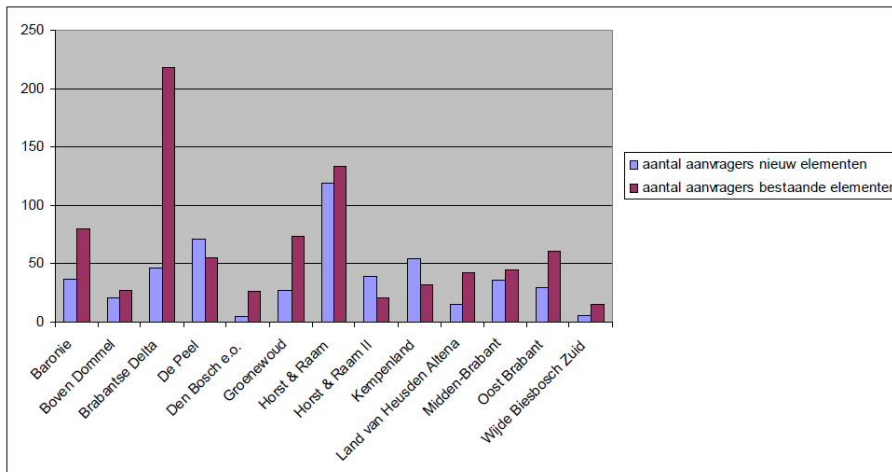
Omschrijving	Aantal aangevraagde elementen	Percentage van aantal elementen
Onbekend	76	1,1
Akkerflora- en faunarand	205	3,1
Amfibieënpool	276	4,2
Bloemrijke rand	456	6,9
Elzensingel	96	1,5
Graslandflora- en faunarand	23	0,3
Griendje	6	0,1
Hakhoutbosje	56	0,8
Hoogstamfruitboom	246	3,7
Houtsingel	1024	15,5
Klein bosje	68	1,0
Knip- en scheerheg	266	4,0
Knotboom	815	12,3
Kruidenrijke zoom	82	1,2
Landschapsboom	2531	38,3
Natuuroever nat grasland	52	0,8
Natuuroever riet	14	0,2
Onverharde weg met bloemrijke bermen	14	0,2
Onverharde weg met bomen	6	0,1
Struweelhaag	79	1,2
Wandelpad door boerenland	216	3,3
Weidevogelpoel	3	0,0
Totaal	6610	100

Tabel 9.2 Overzicht aangevraagde Stika-elementen (NB. Er zijn bijvoorbeeld 216 elementen 'wandelpad door boerenland' door agrariërs aangevraagd.)

Er zijn duidelijke verschillen per gebiedscontract zichtbaar. Zo varieert het aantal deelnemers per gemeente sterk tussen de verschillende gebieden. Gebiedscontract Horst en Raam I kende gemiddeld 36 aanvragers per gemeente, in Wijde Biesbosch Zuid waren er gemiddeld 4 aanvragers per gemeente. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat het aantal deelnemers samenhangt met de omvang van het beschikbare budget en de looptijd van het gebiedscontract. Zo loopt het contract in Wijde Biesbosch Zuid nog door tot 2015 en is de ervaring dat er een aanlooptijd benodigd is voordat aanvragen goed op gang komen. Ook is er, mede gezien de financiële mogelijkheden van de betrokken gemeenten, een relatief beperkt budget beschikbaar.

Ook de verhouding tussen pakketten aanleg en beheer varieert per gebied. In sommige gebieden ligt het accent op bestaande landschapselementen zoals de Brabantse Delta, Baronie en Groene Woud. In andere gebieden zoals De Peel, Horst en Raam I en Kempenland gaan aanvragen voor bestaande en nieuwe elementen meer gelijk op.

Van het tot 31-12-2012 beschikbare budget is 66% besteed. De besteding loopt per gebied uiteen van 94% (Horst en Raam I) tot 26% (Boven-Dommel). Bij de verschillende mate van budget-uitputting spelen uiteenlopende factoren. Een belangrijke is de looptijd van de contracten; betrokkenen geven aan dat er sprake is van enige aanlooptijd voordat deelname goed op gang komt. Daarnaast worden ook gebiedskarakteristieken als factor genoemd, evenals algemene deelnamebereidheid aan dit type regelingen en de inzet van de veldcoördinatoren. De besteding van budgetten van de waterschappen verloopt bijna overal moeizaam.



Figuur 9.2 Overzicht gemiddeld aantal aanvragers voor bestaande en nieuwe landschapselementen per gebied

In onderstaande figuren wordt een beeld gegeven van de locaties waar Stika-projecten zijn uitgevoerd. We geven een totaaloverzicht van Brabant (stippenkaart) en zoomen daarna in op drie deelgebieden om een reëler beeld van de daadwerkelijke omvang van de projecten te kunnen laten zien. De drie geselecteerde deelgebieden zijn gebieden waar Stika al wat langer loopt.

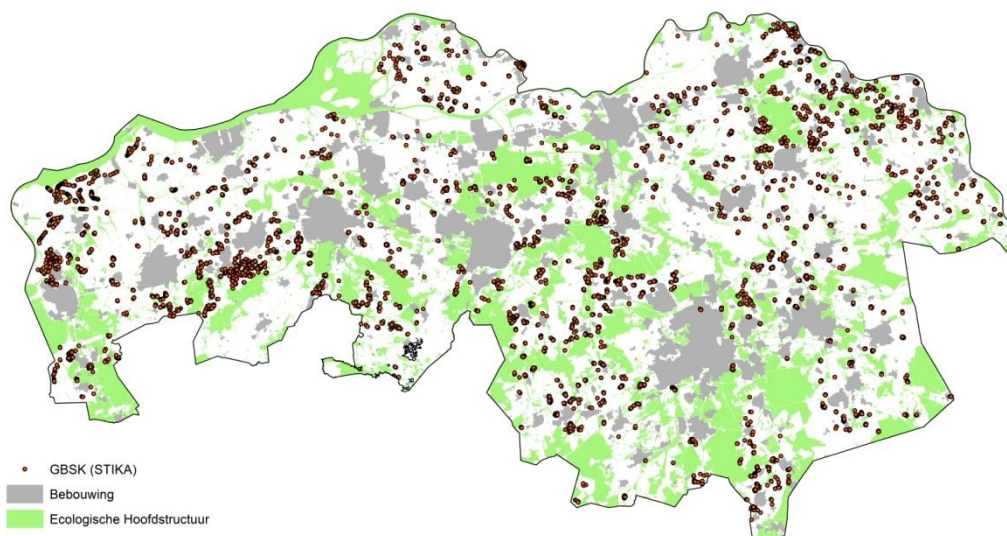


Fig. 9.3 Locaties uitgevoerde Stika-projecten (stippenkaart). Peildatum eind 2013.



Fig. 9.3a Brabantse Delta rond Steenberg

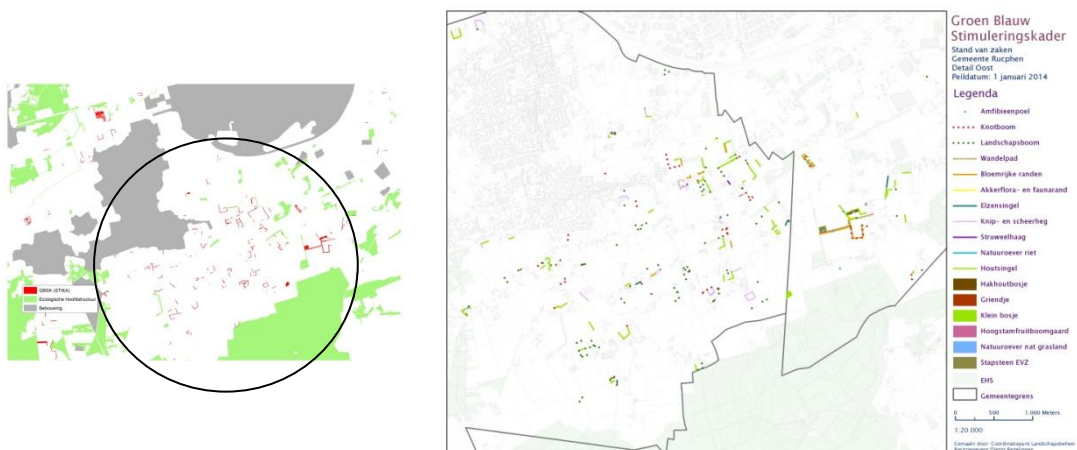


Fig. 9.3b Brabantse Delta rond Etten-Leur

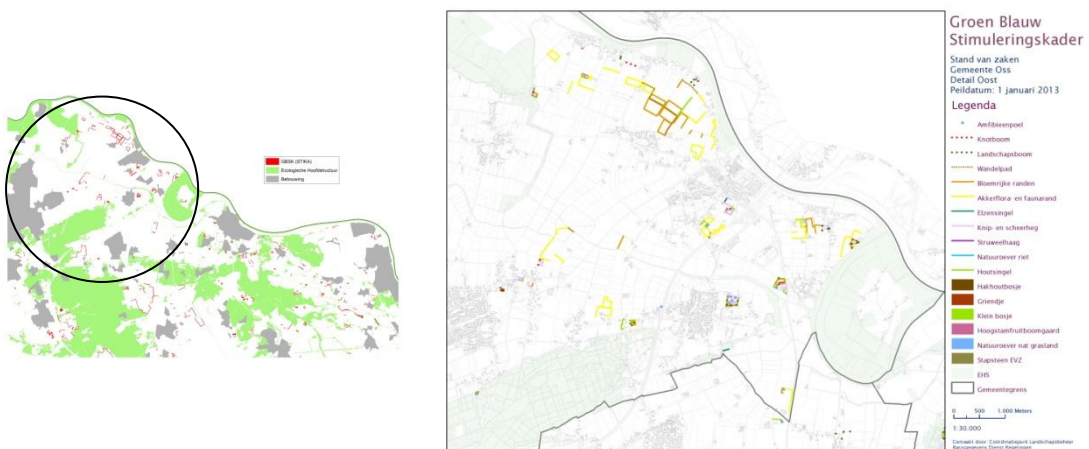


Fig. 9.3c Horst en Raam rond Cuijk

9.9 Bereikte resultaten/effecten

Stika is zoals in paragraaf 9.2 beschreven, in eerste instantie een landschapsregeling: Brabant moest mooier en kleinschaliger (groenblauw dooraderd) worden. Vanuit de provincie lag daarnaast aan Stika een duidelijke bestuurlijke opdracht ten grondslag om de stimulering breed in te zetten en om via de regeling ook aan integrale doelen te werken. Naast kwaliteitsverbetering en versterking van de beleefbaarheid van het landschap richt de regeling zich ook op het verbeteren van de natuurwaarden van het agrarisch gebied (bijvoorbeeld voor struweelvogels en amfibieën), het verbeteren van de waterkwaliteit in het agrarisch gebied, het versterken van de extensieve recreatie, de verbreding van het platteland en het versterken van de plattelandseconomie.

De hoofddoelstellingen van de regeling zijn niet in concrete, meetbare termen geformuleerd. Daardoor is in formele zin moeilijk aan te geven wanneer Stika als succesvol kan worden beschouwd. Op gebiedsniveau bestaat – in de gebiedsprogramma's en contracten – een concreter beeld van hetgeen de provincies en haar cofinanciers beogen, maar deze informatie is niet op een geaggregeerd (provinciaal) niveau beschikbaar.

Zoals eerder benoemd vindt er geen structurele effectmonitoring plaats. Overigens loopt de Stika-regeling nog maar kort en is voor een deel van de beoogde effecten ook tijd nodig. Tenslotte zullen de effecten wisselen per gebied afhankelijk van het aantal en type maatregelen dat uitgevoerd is.

In formele zin is het door het ontbreken van concrete doelformulering en structurele monitoring niet mogelijk om onderbouwde uitspraken over de effectiviteit van Stika te doen. Naar de letter van het geformuleerde doel kan gesteld worden dat Stika bijdraagt aan een mooier en kleinschaliger Brabant. Een formele benadering gebaseerd op de beleidscyclus is verder niet zinvol. Minder formeel, maar ook meer afhankelijk van subjectieve beoordeling, zijn wij van mening dat met de Stika-regeling, zeker gezien de korte looptijd, relatief veel bereikt is in termen van het aantal met de regeling gerealiseerde landschapspakketten (zie de figuren 9.3), met name in de gebieden waar Stika langer loopt. Op veel plaatsen in Brabant is het landschapsbeeld al duidelijk veranderd door de aanleg van de landschapselementen. Het is echter niet aan te geven of ook voldoende voortgang is bereikt met de groenblauwe dooradering van het agrarisch gebied omdat hiervoor geen referentie beschikbaar is. Ook zijn er relatief grote verschillen tussen de Stika-gebieden.

De regeling heeft naast de landschapsdoelen ook integrale doelstellingen. Hierover merken wij het volgende op (op basis van expert judgement):

- Het ecologisch effect van de regeling is vermoedelijk nog beperkt. Wel verwachten we positieve effecten van de maatregelen die collectief worden uitgevoerd, zoals de natte ecologische verbindingzones (zie ook de samenvattingen van de onderzoeksmonitoring hieronder).
- We verwachten lokaal positieve effecten van de regeling op het recreatief medegebruik in de gebieden waar wandelpaden over boerenland zijn gerealiseerd.
- We verwachten lokaal beperkte positieve effecten op waterkwaliteit in de gebieden waar actief randenbeheer is gerealiseerd.

Hieronder geven wij beknopte samenvattingen van effectgericht onderzoek dat heeft plaatsgevonden. Er is alleen onderzoek uitgevoerd gericht op de effecten van (actief) randenbeheer. Dit onderzoek geeft dus geen integraal beeld van de effectiviteit van de regeling.

Onderzoek naar het effect van actief randenbeheer op akker- en weidevogels in West-Brabant, Cools 2007

Vaststellen of spuitvrije zones een grotere aantrekkingskracht hebben dan niet spuitvrije zones in akkerranden. “Voor alle soorten geldt dus dat de spuitvrije zones een grotere aantrekkingskracht (1,3-2,5 keer zoveel) hebben dan de reguliere landbouwranden. Of daarmee het broedsucces van de daadwerkelijke broedvogels in de spuitvrije rand ook groter is, is niet bekend. Dit mag zelfs worden betwijfeld omdat er relatief veel gebruik gemaakt wordt door landbouwvoertuigen van die spuitvrije randen (om langs te rijden of te keren). De verwachting is dat het combineren of vervlechten van spuitvrije randen met ecologische randen het broedsucces van de vier soorten enorm kan doen toenemen.”

Actief Randenbeheer Brabant II, FAB 2009

In hoeverre heeft de aanleg van ARB basis biodiversiteitsranden effect op dichtheden van natuurlijke vijanden en plagen in gewas? Veel factoren zijn van invloed op de aanwezigheid van natuurlijke vijanden (zie hoofdstuk 13, pag. 45-46).

Biodiversiteit in perceelsranden in Noord-Brabant, Scherpenisse-Gutter 2008

Nulmeting. “De vraag of randenbeheer effect heeft op de biodiversiteit kan nog niet goed beantwoord worden, voor een groot deel van het onderzoek gaat het om een ‘0-meting’. De eerste resultaten van de vegetatie duiden op een lichte toename in de diversiteit in randen met randenbeheer. Ook het vergelijkende onderzoek van bodemfauna in twee oude randen laat een zeer klein maar positief effect zien op de diversiteit. Voor broedvogels is het nog te vroeg om conclusies te trekken. De huidige resultaten laten nog geen effect zien.”

Biodiversiteit bij actief randenbeheer in Noord-Brabant 2008-2012, Aukema et al 2013

Er is bij de onderzochte manier van randenbeheer (ingezaaid met grassen) geen positief effect op de flora en onderzochte fauna vastgesteld.

Het uitgevoerde onderzoek heeft zich vooral gericht op de ecologische effecten van de Actief Randenbeherranden (die primair waterkwaliteitsdoelstellingen hebben). Uit het uitgevoerde onderzoek komt nog geen heel duidelijk beeld.

9.10 Waardering

De waardering die betrokkenen uitspreken voor Stika en de resultaten die met deze regeling bereikt zijn, loopt uiteen. Diverse respondenten uit de hoek van agrarische natuurverenigingen stellen dat er met weinig geld veel wordt bereikt. Een aantal geïnterviewden merkt op dat de resultaten op ecologie veel groter zouden kunnen zijn als meer gestuurd werd op samenhang in de maatregelen (uitvoering door collectieven net als bij SNL). Voor deze evaluatie hebben we slechts twee gemeenten kunnen interviewen. Beide gemeenten plaatsen enige kritische kanttekeningen bij de resultaten die met de regeling behaald zijn. Eén van beide gemeenten geeft aan te twijfelen over verdere deelname en stelt dat dit ook voor andere gemeenten in het gebiedscontract geldt. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat deze beoordeling gemaakt wordt in een tijd waarin

gemeenten noodgedwongen zeer kritisch kijken naar hun uitgaven en verantwoordelijkheden. Bovendien blijkt een zeer groot deel van de gemeenten weer mee te doen aan de nieuwe gebiedscontracten (in sommige gevallen wel met een veel kleiner budget).

De verschillende oordelen over de prestaties en effecten van Stika hangen deels samen met verschillende verwachtingen van partijen vooraf. Zo hoopten sommige medefinancierende overheden vooral op een impuls voor recreatief medegebruik van natuur en landschap of op watergerelateerde maatregelen. Deze bleken in de praktijk, waarbij het primaat bij de veldcoördinator en de potentiële deelnemers ligt, minder gerealiseerd dan men gehoopt had. Ook betrokkenen die vooral kijken naar ecologische resultaten lijken kritischer over de regeling, dan zij die zich vooral richten op de baten voor het landschap. De verschillende oordelen zijn echter niet alleen terug te voeren op verwachtingspatronen, maar voeren ook terug op feitelijke verschillen tussen gebieden. Zo is in sommige gebieden van de regeling goed gebruik gemaakt, ook om nieuwe en meer complexere landschapselementen (met ecologische bijeffecten) te realiseren. In andere gebieden komt het gebruik van de regeling nu pas op gang en is het dus eigenlijk te vroeg voor een oordeel. Vrijwel overal geldt dat de waterschapsbudgetten onvoldoende benut worden.

Geïnterviewden zijn allen van mening dat de veldcoördinatoren een zeer belangrijke rol hebben in de uitvoering van de regeling. Het contact met de streek wordt gezien als de kern van de regeling en veldcoördinatoren vervullen daarin een spilfunctie. De kwaliteit van verschillende veldcoördinatoren wordt wisselend beoordeeld, geïnterviewden vellen niet over alle veldcoördinatoren een positief oordeel. Aspecten die de 'kwaliteit' van de veldcoördinator lijken te bepalen zijn: het netwerk in de streek, gebiedskennis, ecologische kennis, proactieve houding en focus op het wegzetten van pakketten die "er toe doen". Het feit dat veldcoördinatoren deelnemers aan de regeling ontzorgen door voor hen de aanvraag op te stellen wordt door alle geïnterviewden positief gewaardeerd. Dit maakt de regeling administratief zeer eenvoudig voor aanvragers, bevordert de kwaliteit van de aanvragen en voorkomt problemen later in het traject.

Respondenten zijn te spreken over de wijze waarop de uitvoering van de regeling Brabantbreed georganiseerd is met een goede betrokkenheid en taakverdeling over partijen. Wel moeten waterschappen actiever betrokken worden. Ook merken diverse partijen op dat de communicatie over de regeling verbeterd kan worden, zowel richting deelnemers als richting de financierende overheden. Belangrijk element hierin is het beter uitdragen van successen, het laten zien wat er met de regeling bereikt kan worden.

Over het percentage overhead en bureaucratie bestaan wisselende meningen. Meerdere respondenten geven aan dat zij Stika een 'dure' en bureaucratische regeling vinden. Men verwijst daarbij naar de betrokkenheid van zowel veldcoördinatoren als veld-/gebiedsmedewerkers van het Coördinatiepunt Landschapsbeheer, met daarnaast nog de administratieve afhandeling door Dienst Regelingen en de controles door DLG. Met name de 100% controles op nieuwe aanleg, wordt benoemd als overdreven, omdat de veldcoördinatoren al functioneren als ogen en oren in het gebied. Een aantal andere respondenten geeft juist aan dat het wel meevalt met de bureaucratie rondom Stika, zeker in vergelijking tot SNL-A, dat de veldcoördinator geen controlerende functie heeft en dat bij nieuwe aanleg nog veel zaken worden geconstateerd die niet geheel overeenstemmen met de aanvraag.

In het algemeen wordt het heel waardevol gevonden dat gemeenten en waterschappen cofinanciers zijn van de regeling en in die rol vanuit hun eigen ambities mee sturing geven aan de inhoud van de gebiedscontracten en daarmee aan de ontwikkeling van natuur- en landschapskwaliteit. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat deze cofinancieringsconstructie de regeling kwetsbaar maakt. Zeker in tijden van financiële crisis vreest men voor het terugtrekken van partners en daarmee voor de continuïteit van de regeling.

Voor de waterschappen geldt dat Stika – vanuit hun perspectief – een ‘kleine’ regeling is. Vanuit dat perspectief zijn de verwachtingen bij de waterschappen ook niet erg hoog. Stika is voor de waterschappen vooral interessant vanwege de voor hen vernieuwende manier van werken met de agrarische sector en particuliere grondeigenaren. Waterschappen zijn gewend te werken met ‘harde’ juridische en technische instrumenten. Stika wordt door hen vooral gezien als een experiment, een proeftuin voor samenwerking in de streek.

Voor de toekomst bestaan er zorgen over de afgenomen mogelijkheden bij gemeenten om substantieel deel te nemen. Dit beperkt mogelijk de aanleg van nieuwe landschapselementen (relatief duur doordat de component waardedaling vergoed wordt).

Ook bestaan zorgen over de deelnamebereidheid in de agrarische sector ten gevolge van stijgende gewasprijzen en het wegvallen van het melkquotum.

9.11 Conclusies

De Brabantse inzet

De Stika-regeling is een in Nederland in vele opzichten unieke regeling waarmee Brabant zich in positieve zin onderscheidt. Aan de Stika-regeling doen alle waterschappen en vrijwel alle gemeenten mee. Daardoor is Stika een bijna vlakdekkende regeling voor het Brabantse agrarische gebied. Stika is ook in financiële zin een substantiële regeling die mogelijkheden biedt.

Effectiviteit en effectmonitoring

Stika is een jonge regeling die, na de eerste zes jaar, al duidelijk waarneembare effecten heeft op het agrarisch landschap. Stika draagt daarmee bij aan een mooier en kleinschaliger groenblauw dooraderd Brabant. Te verwachten valt dat Stika bij langjarige voortzetting (vergelijk de ‘beleidsregel’) substantiële effecten op het Brabants landschap gaat hebben.

Het doelbereik ten aanzien van de integrale doelen is minder duidelijk. Er vindt geen effect-monitoring plaats. Er is een redelijk aantal wandelpaden over boerenland gerealiseerd waardoor lokaal positieve effecten op het recreatief medegebruik van het agrarisch landschap aannemelijk zijn. De effecten op ecologie zijn vermoedelijk nog beperkt. Wel verwachten we positieve effecten van de maatregelen die collectief worden uitgevoerd, zoals de natte ecologische verbindingzones. De effecten op waterkwaliteit zijn naar verwachting eveneens beperkt.

Prestaties

Stika is subsidietechnisch een ‘mooie’ regeling die werkt met een provinciale catalogus waarmee op gebiedsniveau maatwerk kan worden geleverd. De regeling maakt gebiedsgerichte differentiatie

in doelstellingen en beschikbare pakketten mogelijk. Het ontwikkelen van een dergelijke regeling is een prestatie op zich te noemen.

De landschapsprestaties wisselen per Stika-gebied. Dit wordt veroorzaakt door verschil in ambitieniveau van de gebiedspartners en de beschikbare budgetten, verschil in looptijd van de gebiedscontracten maar ook door verschillen in het functioneren van de veldcoördinatoren.

De waardering van Stika door gemeenten en waterschappen laat een gemengd beeld zien. Dit heeft onder meer te maken met verwachtingen en communicatie maar ook met de noodzaak bij gemeenten om zeer kritisch naar hun uitgaven te kijken. Voor de waterschappen is Stika vooral interessant als proeftuin voor samenwerking in en met de streek. Waterschapsbudgetten laten vrijwel overal onderuitputting zien, vooral omdat de bereidheid van grondeigenaren om grond definitief om te zetten naar natuur klein is. Waterschappen worden nog niet voldoende betrokken bij de regeling.

Sturing (vanuit beleidsoptiek)

De balans die gevonden wordt tussen enerzijds sturing vanuit de beleidsdoelstellingen van provincie, gemeenten en waterschappen en anderzijds gebiedsgericht maatwerk zien wij als een belangrijk sterk punt van Stika.

De constructie van cofinanciering van gebiedscontracten door gemeenten en waterschappen is een sterk punt van de regeling maar maakt de regeling tegelijk ook kwetsbaar in termen van continuïteit op voldoende niveau en dat wordt door deelnemers ook zo ervaren.

Sturing (vanuit inhoudelijke doelen)

De ecologische effectiviteit van de Stika-randenpakketten kan worden verbeterd door een collectieve aanpak waarbij randen niet her en der verspreid worden aangelegd en door in ecologische zin ongewenste stapeling van pakketten te voorkomen (bijvoorbeeld een singel in een open akkergebied) of juist combinatie van pakketten te stimuleren (bijvoorbeeld extensief beheerde randen bij singels).

Uitvoering

Het administratieve uitvoeringsproces van Stika is goed georganiseerd en verloopt zeer soepel, zeker in vergelijking tot SNL-A. Subsidieaanvragers worden op goede wijze 'ontzorgd' bij het indienen van aanvragen.

Wij delen het beeld van een deel van de respondenten dat Stika een bureaucratische regeling met veel overhead zou zijn niet. Naar onze mening wordt de regeling in veel opzichten goed gefaciliteerd en professioneel uitgevoerd. Binnen Stika wordt een goede balans gevonden tussen het juridisch en in het toezicht waarborgen van verantwoorde subsidieverstrekking enerzijds en een voor de aanvragers eenvoudig proces anderzijds. Dat heeft grote waarde en in dat licht is een overheadpercentage van circa 10% aanvaardbaar. Dit percentage zal vermoedelijk in de toekomst ook nog iets kunnen dalen door meer efficiëntie in de uitvoeringsorganisatie.

De Stika-regeling past enerzijds goed en anderzijds minder goed bij de tijdgeest. Wat minder goed past, is dat Stika een relatief dure regeling is (componenten als waardedaling van de grond en

inkomstenderving zijn kostbaar) en de regeling geen beroep doet op de eigen bereidheid tot investeren van agrariërs. Stika past wel goed in een trend die al langere tijd bestaat, in het nieuwe GLB wordt doorgetrokken en in de eerste gedachten over een volgend GLB nog verder worden doorgetrokken, namelijk het belonen van agrariërs voor maatschappelijke/groene diensten die verder gaan dan wat op grond van 'cross compliance' aan nationale wetgeving van hen verwacht mag worden.

9.12 Aanbevelingen

Beleid en sturing

Maak de doelstellingen van de regeling concreter en duidelijker, ook in relatie tot de andere regelingen. Welke effecten worden beoogd en hoe omvangrijk is de opgave waarvoor Brabant staat?

Voor de ecologische doelstellingen van de regeling kan aansluiting gezocht worden bij het in ontwikkeling zijnde doelenkader voor agrarisch natuurbeheer. Voor de andere integrale doelen zijn mogelijk eveneens doelenkaders beschikbaar (bijv. de Europese Kaderrichtlijn Water).

Onderzoek hoe het werken aan de integrale doelen versterkt kan worden (op alle niveaus: provinciaal, CLB en door de veldcoördinatoren).

Zorg voor een meer actieve samenwerking met de waterschappen, zowel om de beschikbare budgetten beter benut te krijgen als om in een concreet programma vorm te geven aan de (leer)doelstellingen die voor de waterschappen voorop staan.

Benut de beschikbaarheid van subsidies om lokale samenwerkingsverbanden (organisatie, processen, kennis) rond agrarische natuur en landschap op gang te brengen en te versterken. *Stuur in de gebieden niet alleen op inhoud/wegzetten van pakketten maar betrek daar, naast ANV's en individuele agrariërs, ook andere lokale partijen bij zoals natuur- en landschapswerkgroepen, heemkundekringen en medewerkers van gemeenten en waterschap. Dit versterkt de lokale verankering, bevordert de dialoog tussen landbouw en maatschappij en leidt tot meer en betere initiatieven.*

Uitvoering

Maak in de actieve werving en voorbereidingsfase van subsidieaanvragen vaker gebruik van een projectmatige aanpak en focus meer op collectieve aanvragen van aangesloten pakketten bij pakketten die zich daarvoor lenen zoals randen.

Een projectmatige voorbereiding met groepen deelnemers biedt ook mogelijkheden voor inhoudelijke ecologische toetsing en bijsturing van plannen, onderlinge kennisuitwisseling over aanleg en beheer en het versterken van het 'groepsgevoel'.

Verbeter de communicatie met voormalige deelnemers en probeer gebruik te maken van hun gebleken betrokkenheid. Onderzoek hun behoeften. Organiseer dat deelnemers actief en passief geïnformeerd worden over het beheer.

Onderzoek de mogelijkheden om Stika op onderdelen goedkoper te maken.

Stika is een relatief dure regeling door de vergoeding van waardedaling en inkomstenderving. Stel bijvoorbeeld de Stika-bijdrage voor waardedaling van de grond en inkomstenderving alleen open voor 'actieve agrariërs' zoals in het nieuwe GLB (en niet voor particuliere hobbyboeren). Overweeg om de 100%-controle op nieuwe aanleg te verminderen.

Aanbevolen wordt om de mogelijkheden te onderzoeken om de vergroeningsopgave uit het GLB in te zetten voor vergoeding van de waardedaling van de grond bij natte ecologische verbindingen. *Een groot deel van de huidige STIKA-betalingen bij natte ecologische verbindingen betreft de waardedaling van de grond.*

Monitoring en periodieke evaluatie

Zorg op provinciaal niveau voor een totaaloverzicht van de in de gebiedscontracten vastgelegde ambities. Laat ook veel beter zien wat bereikt is en communiceer daarover met de partners. Stel jaarverslagen op en/of ontwikkel een 'landschapswebsite' waarop te volgen is wat er vanuit Stika (en de andere landschapsregelingen) in het Brabantse agrarische gebied gebeurt. Maak dit waar mogelijk ook in het gebied zelf zichtbaar.

Zorg voor effectmonitoring en periodieke evaluatie (zowel op gebiedsniveau als op provinciaal niveau).

Voor monitoring en evaluatie op gebiedsniveau is binnen elk gebiedscontract budget beschikbaar.



Knotboom

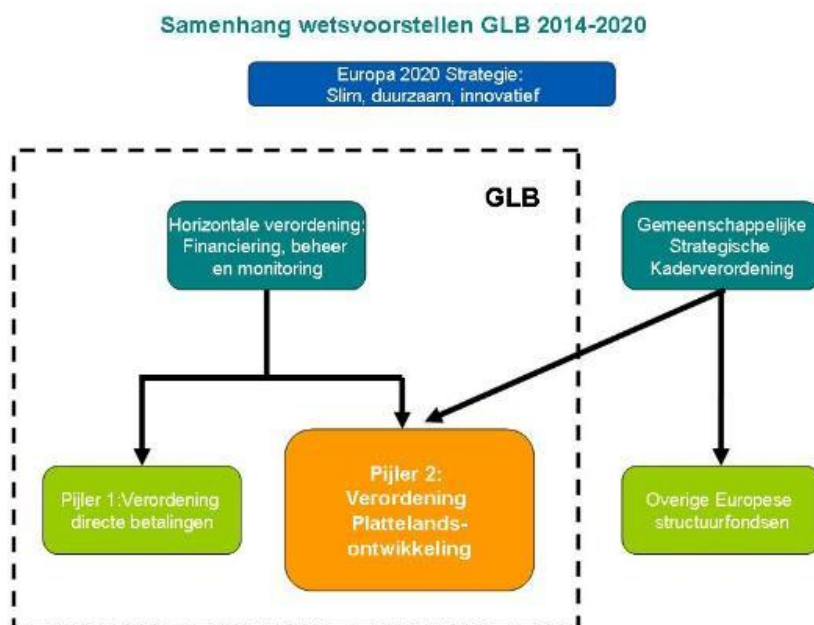
10 GLB, stelselherziening ANLb en evaluatie zoekgebieden

10.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de vier regelingen aan de orde gekomen die de provincie in de periode 2000 tot 2012 heeft ingezet voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. In dit hoofdstuk richten wij de blik op de actualiteit en de nabije toekomst en verkennen we de kansen op de kortere termijn. We gaan eerst in op het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie en op de landelijke stelselherziening voor agrarisch natuurbeheer. In het kader van het nieuwe landelijke stelsel dient de provincie gebiedscollectieven om offertes voor agrarisch natuurbeheer te vragen. Daarvoor is het nodig het Natuurbeheerplan te actualiseren (o.a. de zoekgebieden). We sluiten het hoofdstuk daarom af met een evaluatie van de huidige (zoek)gebieden voor agrarische natuur en doen een voorstel voor de aanpassing van deze gebieden in het nieuwe Natuurbeheerplan.

10.2 GLB 2014-2020 en kansen van pijler 1

Binnenkort breekt een nieuwe periode van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB 2014-2020) aan³⁸, waarin bepaald wordt op welke wijze en onder welke randvoorwaarden de Europese agrarische sector financieel wordt ondersteund. In het GLB gaan omvangrijke bedragen om. Voor Nederland gaat het om circa 700 miljoen euro. Deze middelen worden via twee sporen ('pijlers') ingezet. Pijler 1 (directe steunbetalingen aan agrariërs) en pijler 2 (plattelandsontwikkeling). In pijler 1 gaat het om directe betalingen vanuit de EU aan agrariërs zonder nationale cofinanciering. Bij de inzet van de middelen van pijler 2 is altijd nationale cofinanciering vereist.



Figuur 10.1 Samenhang wetsvoorstellen GLB 2014-2020 (bron: Regiebureau POP)

³⁸ Invoering vindt plaats per 1 januari 2015 om de lidstaten voldoende tijd te geven.

Beide pijlers hebben een relatie met agrarische natuur. Pijler 2 en het agrarisch natuurbeheer (van de SAN/SNL-A regeling) zijn direct met elkaar verbonden omdat de SAN/SNL-A regeling sinds 2000 wordt gefinancierd vanuit pijler 2³⁹. Voor het GLB 2014-2020 wordt nu een nieuw nationaal Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) uitgewerkt. Het agrarisch natuurbeheer vormt daar opnieuw een onderdeel van. Wel zullen grote veranderingen plaatsvinden in het subsidiestelsel. De landelijke herziening daarvan is op dit moment gaande (zie paragraaf 10.3).

GLB-pijler 1 en agrarische natuur

Tussen pijler 1 en agrarische natuur bestond tot op heden geen sterke relatie, maar dat gaat veranderen. In het nieuwe GLB is vastgelegd dat landbouwbedrijven die gebruik willen maken van de directe betalingen vanuit de EU verplicht zijn om vergroeningsmaatregelen toe te passen. Hiervoor is 30% van het budget voor directe betalingen bestemd (Ministerie EZ 2013, Kamerbrief van 6 december 2013 over implementatie GLB 2014-2020). Hier raakt de 1^e pijler dus aan de subsidie voor de door de EU vereiste agromilieuprestaties (zoals agrarisch natuurbeheer) binnen de 2^e pijler.

Europees zijn drie maatregelen ter vergroening van de agrarische bedrijfsvoering vastgesteld, nader uit te werken per lidstaat:

1. Gewasdiversificatie: teelt van minimaal drie gewassen per bedrijf;
2. Behoud van blijvend grasland (land dat vijf jaar of langer grasland is);
3. Ecologisch aandachtsgebied (Ecological Focus Area - EFA) met een omvang van 5% van het bouwlandoppervlak. Ieder land kan bij EFA's op bouwland uit een aantal opties kiezen, waaronder landschapselementen, akkerranden, bufferstroken, natuurvriendelijke oevers van sloten. De helft van deze vergroeningsopgave moet door een agrariër op het eigen bedrijf worden ingevuld. De andere helft mag door een agrarisch collectief (van maximaal 10 boeren) ook op andere bedrijven worden ingevuld.

Op dit moment wordt de nadere invulling van de vergroeningsopgave in Nederland uitgewerkt door het Ministerie van Economische Zaken in overleg met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties (Min. EZ 2013, Kamerbrief van 6 dec. 2013 over implementatie GLB 2014-2020).

De definitieve invulling van de vergroeningsmaatregelen moet voor 1 augustus 2014 aan de Europese Commissie gemeld worden. Op het moment verschilt de hoogte van bedrijfstoelagen nog tussen bedrijven (op basis van productiever verschillen). In de periode tot 2019 zullen deze verschillen geleidelijk gelijk worden getrokken en zal voor alle bedrijven een 'flatrate' van € 250 per hectare gaan gelden. Daarnaast kan een bedrijf dan een premie krijgen van € 130 per ha wanneer het vergroeningsmaatregelen treft (Gerritsen et al. 2013).

Kansen van GLB-pijler 1 voor agrarische natuur

Het is zeer moeilijk de kansen die GLB-pijler 1 biedt voor agrarische natuur concreet te duiden. "The devil is in the details", zoals een van de respondenten het verwoordde. De uiteindelijke kansen worden sterk bepaald door de exacte uitwerking die in Nederland aan de vergroeningsopgave gegeven wordt. Die uitwerking en besluitvorming moeten nog plaatsvinden.

³⁹ Nederland geeft invulling aan de agromilieuprestaties waarop de besteding van de EU-middelen van pijler 2 gericht moeten zijn via het zogeheten Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP). De SAN/SNL-A regeling maakt daar onderdeel van uit.

Wel zijn in de afgelopen periode vele studies naar de kansen van het GLB uitgevoerd. Deze geven, vanwege het verkennende karakter, vooral een beeld van de *mogelijke kansen*.

In een omvattende analyse hebben Van Doorn et al. (2013) de perspectieven van de nationale invulling van de vergroening GLB voor biodiversiteit geëvalueerd. Deze perspectieven zijn hieronder als citaten weergegeven:

“Feit is dat de vergroening van de directe betalingen een nieuw element is in het GLB en dat de richting die daarmee wordt ingeslagen in principe ruimte biedt om meer aandacht te besteden aan uitdagingen voor natuur, biodiversiteit, klimaat en milieu in het landelijk gebied.”

“Van de nieuw in te voeren EFA-maatregel wordt verwacht dat deze ten goede zal komen aan de kwaliteit van natuur en biodiversiteit op agrarische bedrijven. Het idee is dat wanneer er landbouwgrond wordt omgevormd naar Ecological Focus Area, er meer semi-natuurlijk habitat op het landbouwareaal komt en dat dit ten goede zal komen aan de natuur en biodiversiteit.”

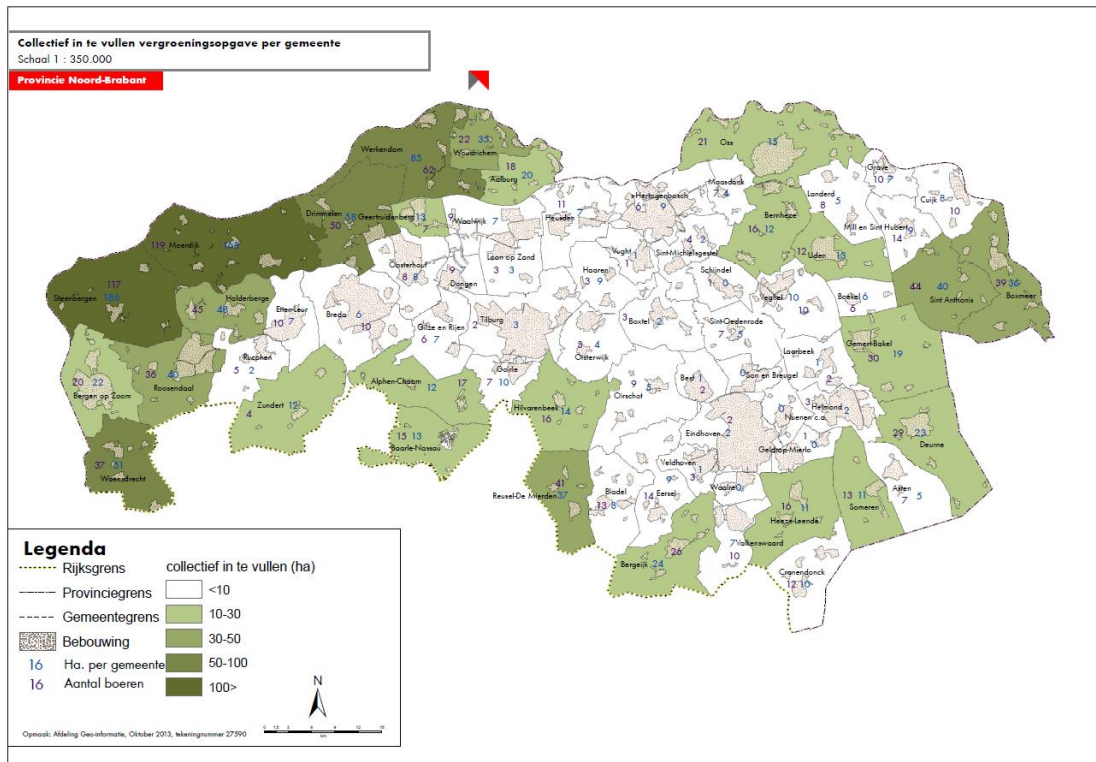
“Wanneer een EFA op een subsidiabel landbouwperceel ligt is er per definitie sprake van netto vergroening, immers, het landbouwkundig gebruik van (een gedeelte van) het perceel verandert daarmee in EFA. In de verordening is echter ook een uitzonderingsmaatregel opgenomen die de mogelijkheid biedt om elementen naast een bouwland perceel te erkennen als EFA. In dat geval is de kans dat er netto vergroening plaatsvindt kleiner omdat het dan vaak reeds bestaande landschapselementen betreft. Dit zijn echter vaak wel elementen die van groot belang zijn voor biodiversiteit en natuur. “

“Vanuit de vergroening van het GLB mogen lidstaten ook een extra betaling aanbieden aan bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps (‘top-up’). In totaal gaat het hierbij om 5% van de nationale enveloppe. Voor Nederland zijn de gebieden met een hoge grondwaterstand en de gebieden met een kleinschalig landschap belangrijke kandidaten voor de ‘top-up’.”

“Als de EFA ‘long list’ wordt ingekort tot de in dit rapport voorgestelde lijst van EFA’s, kan deze maatregel bijdragen aan een significante toename van het semi-natuurlijke habitat, vooral in akkerbouwgebieden, waar akkerflora en fauna, zoals veldleeuwerik, patrijs en grauwe kiekendief, van kan profiteren. Als het ploeg- en omzetverbod ook wordt ingevoerd voor de bijna 290.000 ha waardevol grasland buiten Natura 2000, hebben populaties weidevogels en soortenrijke graslanden met een Europese beschermingsstatus daar profijt van. Extra interessant wordt deze maatregel als die gecombineerd wordt met de betaling voor gebieden met natuurlijke handicaps. Hierbij wordt de boer gecompenseerd voor de hinder die hij ondervindt van het handhaven van een hoge grondwaterstand en/of een kleinschalig landschap. Juist die handicaps maken dergelijke gebieden aantrekkelijk voor weidevogels en andere faunistische en floristische soorten. Binnen de nationale implementatie zijn er dus nog verschillende opties om de vergroening van de directe betalingen maximaal in te zetten voor de vergroting van de biodiversiteit en natuurwaarden van het Nederlandse agrarische landschap.”

De mogelijkheid om pijler 1 en pijler 2 tegelijk in te zetten maakt het volgens Gerritsen (2013) in principe mogelijk om te sturen. Het gaat om vrijwillige vergroening van pijler 1 (EFA’s). Met pijler 2-geld (‘top-ups’) kan de provincie sturing geven aan de locatie waar die vrijwillige vergroening plaatsvindt, zodat er bijvoorbeeld groene dooradering wordt gerealiseerd. Ook het beschikbaar stellen van overheidsgrond biedt sturingsmogelijkheden voor een effectieve vergroening in combinatie met het behouden van vergroeningstoelag bij de boeren.

Ook door de provincie Noord-Brabant is verkend welke gevolgen pijler 1 kan hebben. In figuur 10.2 is de (potentiële) collectief in te vullen vergroeningsopgave voor akkerbouwgebieden weergegeven. In een deel van de gemeenten gaat het om substantiële aantallen hectares.



Figuur 10.2 Collectief in te vullen vergroeningsopgave per gemeente

In gesprekken met provincie medewerkers in een eerder onderzoek (Ten Holt, 2013) kwam naar voren dat er sterk verschillend wordt gedacht over de bijdrage die de vergroening van pijler 1 aan agrarisch natuurbehoud zal leveren, van zeer optimistisch tot zeer pessimistisch. Dit hield met name verband met verschillen in inschatting hoe de uiteindelijke uitwerking er uit zou zien. Men zag met name kansen in akkerbouwgebieden.

Conclusies en aanbevelingen

De vergroeningsopgave van pijler 1 biedt, zo blijkt ook uit de analyse van Van Doorn et al., in potentie veel kansen voor versterking van agrarische natuur. Welke kansen dat zijn en hoe substantieel die kansen zijn, is echter moeilijk aan te geven. Dit hangt zeer sterk af van de exacte wijze waarop het beleid in Nederland wordt uitgewerkt. Vermoedelijk zal een mix van kansen ontstaan die finetuning met de verschillende Brabantse regelingen nodig maakt.

Bij een accent op bufferstroken ligt bijvoorbeeld koppeling met Stika voor de hand. Bij een accent op landschapselementen een koppeling met de Brabantse landschapsregelingen. Et cetera.

De provincie heeft in formele zin geen rol in pijler 1 omdat hierbij een directe relatie tussen de EU en individuele agrariërs en agrarische collectieven aan de orde is. De provincie beschikt, vanuit haar

bestaande rollen en gezien 'Het Brabantse Model', wel over mogelijkheden om informeel invloed uit te oefenen op individuele en collectieve vergroening (de typen maatregelen en de gebieden waar zij worden getroffen).

Ook kan de provincie het bestaande instrumentarium (de regelingen), na eventuele herziening, benutten om agrariërs te stimuleren om in hun keuzen bij individuele en collectieve vergroening, aan te sluiten bij het provinciale beleid, bijvoorbeeld door hen te verleiden met 'top-ups' vanuit de eigen regelingen.

Ten slotte, niet te vergeten, gaat het hier alleen nog maar om nieuw EU-beleid en instrumentarium. Het uiteindelijke effect op agrarische natuur en biodiversiteit wordt vooral bepaald door de mate waarin agrariërs belangstelling tonen voor de vergroeningspremie en voor het collectief invullen van een deel van hun vergroeningsopgave. Dat is deels een bedrijfseconomische afweging die mede afhankelijk is van marktomstandigheden en voor een ander deel sterk afhankelijk van de specifieke bedrijfssituatie. Bij de invulling van het provinciale beleid gericht op het benutten van pijler 1-kansen is het van belang dat de provincie dit aspect terdege meeneemt.

Binnen enkele maanden ontstaat meer duidelijkheid over de nationale uitwerking van de vergroeningsmaatregelen. Wij bevelen aan om, zodra er meer duidelijkheid komt, gedegen en in detail te onderzoeken hoe de mogelijke kansen het best benut kunnen worden.

10.3 De landelijke stelselherziening voor agrarisch natuurbeheer

SAN en SNL-A gelden, in ieder geval in de beeldvorming, als (grotendeels) niet effectieve regelingen met een negatief imago ten aanzien van de uitvoeringsaspecten (bureaucratisch, hoge overhead). Vanuit kerntaken- en kostenbesparingsoverwegingen is reeds in 2011 door het ministerie van Economische Zaken besloten dat er een nieuw stelsel moest komen met een veel lagere overhead, een minder bureaucratische uitvoering en een gerichtheid op de soorten waarvoor Nederland aan Europese verplichtingen gebonden is (maar geen 'nationale kop'⁴⁰). Dit traject is in gang gezet. In eerste instantie werd door het ministerie vooral gesproken met de agrarische sector en lag de nadruk op de proces- en uitvoeringsorganisatiekant van het nieuwe stelsel. Vervolgens is er, vooral door het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2013), meer aandacht gekomen voor de noodzaak om in het nieuwe stelsel ook de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer te vergroten. Dit komt naar voren in de aandacht voor het uitwerken van doelenkaders, professionalisering van collectieven, ecologische toetsing, e.d.

Het nieuwe stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer

De kern van het nieuwe stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) bestaat uit (1) een collectieve benadering en (2) het agrarisch natuurbeheer dáár toepassen waar dit het meest kansrijk is voor een goed natuurrendement (Min. EZ 2014).

⁴⁰ Daarmee wordt bedoeld dat het Rijk geen eigen beleid en doelstellingen ten aanzien van agrarische biodiversiteit heeft. Het Rijk beperkt zich tot het uitvoeren van Europese doelstellingen.

Collectieve benadering

De collectieve benadering houdt in dat agrariërs vanaf 2016 niet meer individueel subsidie aanvragen voor agrarisch natuurbeheer, maar in de vorm van een gebiedsaanvraag voor agrarisch natuurbeheer via een collectief (een Agrarische Natuurvereniging of Plattelandsvereniging) waarbij zij aangesloten zijn. Het aantal aanvragen neemt hierdoor sterk af (landelijk van ca. 14.000 individuele aanvragen naar 75 – 150 collectieve aanvragen).

De verwachting is dat door de gebiedssamenwerking de kwaliteit van de aanvragen zal toenemen en de beoordelingstijd door Dienst Regelingen zal afnemen. De uitvoeringskosten moeten hiermee in het nieuwe stelsel sterk kunnen worden teruggebracht. De hoop bestaat dat het nieuwe stelsel ook effectiever wordt in de beheerpraktijk doordat minder versnipperde en dus meer samenhangende en afgestemde aanvragen worden ingediend door (meer) professionele collectieven.

De lokale beheerplannen worden in nauwe samenspraak van het collectief en andere partijen in de omgeving opgesteld. Hierbij worden ook natuur- en landschapsorganisaties en waterschappen betrokken en het agrarisch natuurbeheer in de regio wordt goed afgestemd op natuurbeheer in natuurgebieden (Mulders 2014a en b). Het collectief is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen en voor een goede controle.

Sturing op (natuur)rendement

Naast de effectiviteitverbetering door meer afstemming tussen beheerders op gebiedsniveau wordt vanaf 2016 ook sturing door overheden op biodiversiteitdoelen ingevoerd. Tot op heden vond in het landelijke stelsel geen sturing plaats op biodiversiteitdoelen (zie hoofdstuk 7). Dit gaat tot op zekere hoogte veranderen. De wijze waarop dit zijn beslag moet gaan krijgen vereist enige toelichting, waarbij wij onderscheid maken tussen de lange termijn en de korte termijn.

De kern van de landelijke stelselherziening is een herziening van de uitvoeringsorganisatie waarbij collectieven een gebiedsofferte uitbrengen waarin zij een gezamenlijk aanbod doen om (diverse) gebiedsdoelen van (diverse) overheden te realiseren. De onderliggende ambitie van de Directie Natuur & Biodiversiteit van het ministerie van EZ voor de lange termijn is dat in het nieuwe stelsel de gebiedscollectieven door alle overheden (Rijksonderdelen, provincies, waterschappen en gemeenten) gezien gaan worden als geschikte partij voor het realiseren van een breed scala aan integrale gebiedsdoelen (bijv. natuur, water, recreatie, etc.) door middel van beheer. De lange termijn ambitie gaat dus veel verder dan alleen het realiseren van de (internationale) biodiversiteitdoelen in het agrarisch gebied die nu centraal staan in de aandacht. Het is de bedoeling dat ook andere overheden (dan de Directie Natuur & Biodiversiteit van het ministerie van EZ) met hun doelstellingen voor het agrarisch gebied 'aanhaken' bij het nieuwe stelsel voor de uitvoering, zodat op termijn een integraal werkende gebiedsorganisatie ontstaat die aangestuurd wordt door (gebundelde) integrale gebiedsdoelen van alle betrokken overheden. Dit is een proces dat tijd kost en met onzekerheden gepaard gaat. De uitkomst hiervan is op dit moment ongewis. Duidelijk is op dit moment wel dat de waterschappen bereid zijn om in verband met het realiseren van doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water 'aan te haken' bij het nieuwe stelsel en middelen daarvoor zullen inbrengen (landelijk ca. 16 miljoen euro).

De stand van zaken op dit moment is dat gewerkt wordt aan de vorming van een gebiedsgerichte uitvoeringsorganisatie van in belangrijke mate nog te professionaliseren gebiedscollectieven die op

termijn in staat moeten zijn een integraal gebiedsaanbod te doen. Op dit moment wordt het proces evenwel nog aangestuurd vanuit sectorale en sterk op Europese verplichtingen georiënteerde doelenkaders van een beperkt aantal betrokken overheden.

Voor de korte termijn geldt dat de sturing op doelen en rendement in het nieuwe stelsel door overheden zich vooral richt op de 'internationale doelen' (de Europese verplichtingen op grond van de Vogel- en Habitatrictlijn en de Kaderrichtlijn Water) waar de ministeries van EZ en I&M aan gehouden zijn en waarvoor zij Rijksmiddelen met Europese cofinanciering vanuit pijler 2 van het GLB beschikbaar stellen (zonder 'nationale kop'). Hiervoor worden (internationale) doelenkaders uitgewerkt. De provincies zijn op dit moment bezig met de vertaling van deze (Rijks)ambities en doelenkaders voor natuur- en landschapsbeheer en waterbeheer naar doelenkaders voor de eigen provincie en het begrenzen van de meest kansrijke gebieden om deze Europese doelstellingen te realiseren. Dit wordt vervolgens vastgelegd in het provinciale Natuurbeheerplan dat het kader vormt voor de offerteaanvragen aan de gebieden.

De invulling van het nieuwe Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer 2016 is op dit moment nog volop in ontwikkeling. De aanpak moet ook nog door de Europese commissie worden goedgekeurd om in januari 2016 operationeel te zijn. De ervaring leert dat de Europese Rekenkamer in dit goedkeuringsproces nog met aanvullende eisen komt vanuit accountability-overwegingen.

Kansen en bedreigingen voor de provincie

In de bovenstaande beschrijving hebben we ons vooral gebaseerd op landelijke bronnen over het nieuwe stelsel en op respondenten die wij hierover gesproken hebben. Wij merken op dat het om visies en plannen met betrekking tot het toekomstige stelsel gaat die zichzelf in de praktijk nog moeten bewijzen. Het is op dit moment ook nog onzeker of goedkeuring van de Europese Commissie wordt verkregen en in welke mate aanvullende Europese eisen gesteld gaan worden die het stelsel kunnen bureaucratiseren. Er zijn dus nog veel onzekerheden.

Op papier biedt het nieuwe stelsel veel kansen en mogelijkheden om tot effectiever agrarisch natuur- en landschapsbeheer te komen. Tegelijk bestaan er bij diverse respondenten ook twijfels en zorgen over de mate waarin de ambities en plannen realiseerbaar zijn en of voldoende mogelijkheden bestaan om tot goede randvoorwaarden te komen.

Een voordeel van het nieuwe stelsel is dat er professionele collectieven worden opgericht waarmee zakelijke afspraken zijn te maken over binnen door de provincie begrensde gebieden te leveren producten en de vergoeding die daar tegenover staat. Een zorgpunt is het tempo waarin de collectieven de vereiste professionaliseringsslag kunnen maken en de randvoorwaarden waaronder dat moet gebeuren.

Het beheer in een gebied loopt niet langer langs verschillende lijnen, waarbij de provincie moet proberen de samenhang te bewaken, maar wordt binnen door de provincie aan te geven kaders in het gebied geregeld door onderlinge afspraken tussen partijen die een bijdrage leveren aan het beheer, zoals boeren, terreinbeheerders, waterschappen, enzovoort. Vanzelfsprekend wordt hiermee de 'coördinatielast' wel verplaatst naar de collectieven, die daarop dan toegerust moeten zijn, zowel in personele als financiële zin.

Voor een gebied/streek moet een beheerplan worden opgesteld waarin men duidelijk omschrijft wat men waar gaat doen en wat het te verwachten effect is van de afzonderlijke maatregelen, maar ook van de som der maatregelen. Deze plannen zullen ecologisch getoetst moeten worden. De provincie kan hiervoor zelf de randvoorwaarden opstellen, zoals soortenspectrum, gewenste dichtheden, enzovoort, waarbij in ieder geval inhoud moet worden gegeven aan de afspraken die de provincie met het Rijk maakt over de eigen bijdrage aan het Rijksdoelenkader (internationale verplichtingen). De provincie heeft hierbij een sturende rol via het Natuurbeheerplan en kan de lat een stuk hoger leggen bij afspraken met collectieven. Ook bestaat bij de nieuwe afspraken de kans (en de noodzaak) om een evaluatie van de effecten van genomen maatregelen via monitoring en onderzoek goed vast te leggen.

Tot zover de potentiële kansen van het nieuwe stelsel. Als het kernprobleem van het landelijke stelsel in de afgelopen 14 jaren zien wij de overmatige aandacht voor het instrumentele niveau (de inrichting van het stelsel) en de tekortschietende aandacht voor doelformulering en sturing (met een mix van instrumenten) op het realiseren van doelen. Uit de totstandkoming van het nieuwe stelsel wordt duidelijk dat voor het Rijk het primaat wederom ligt bij 'het stelsel' en de inhoudelijke doelen secundair zijn. De drijvende krachten achter de ontwikkeling van het nieuwe stelsel op Rijksniveau zijn budgettaire overwegingen en de beperking van juridische risico's in verband met Europese verplichtingen. Bij de ontwikkeling van het nieuwe stelsel wordt door het Rijk nu weliswaar – en voor het eerst - aandacht besteed aan een nadere uitwerking van ambities en doelen, maar het ontwikkelen van een 'doelenkader' (in feite niet meer dan een kaderstellende soortenlijst) is niet hetzelfde als het benoemen van inhoudelijke ambities, het formuleren van afrekenbare, concrete doelen voor agrarische biodiversiteit en het ontwikkelen van een realisatiestrategie voor die doelen met gebruikmaking van een mix van instrumenten. Het is net als voorheen (zie hoofdstuk 7) niet concreet duidelijk wat het nieuwe stelsel op Rijksniveau moet opleveren aan behoud van agrarische biodiversiteit, aangezien niet operationeel is geformuleerd wat 'duurzaam behoud' betekent. Er is ook in het nieuwe stelsel geen concreet Rijksbeleid voor agrarische biodiversiteit, er is alleen beleid gericht op het effectiever maken van het subsidie-instrument en het stelsel voor een lijst van soorten. Voor zover ons bekend worden door provincies nu 'provinciale doelenkaders' ontwikkeld (deelverzamelingen van het Rijksdoelenkader), maar worden ook door provincies geen concrete, afrekenbare doelen geformuleerd voor agrarisch biodiversiteitbehoud. Het formuleren van doelen (en het afrekenen daarop) wordt dan in het nieuwe stelsel overgelaten aan de gebiedscollectieven. Het is echter bij voorbaat duidelijk dat met beheer alleen niet alle biodiversiteitdoelen realiseerbaar zijn. Ook zal in de toekomst niet duidelijk zijn wanneer van doelrealisatie sprake is wanneer de doelen niet evalueerbaar zijn. Zolang de doelen secundair (en onduidelijk) zijn, is er reden voor zorg over de toekomstige ontwikkeling van de agrarische biodiversiteit en de effectiviteit van het toekomstige stelsel.

Ook is op dit moment nog sprake van een onevenwichtig stelsel omdat vanuit een smalle sectorale insteek (Europese verplichtingen m.b.t. natuur en water) aangestuurd wordt op de oprichting van een vrijwel landelijk dekkende gebiedsgerichte uitvoeringsorganisatie voor collectief beheer door agrariërs. De aansturing van de stelselherziening zou vanuit een meer integraal doelenkader benaderd moeten worden.

Ten slotte zijn wij van mening dat het rijk een 'dubbele boodschap' uitzendt wanneer het andere overheden uitdrukkelijk uitnodigt om eigen doelstellingen (en budgetten) te koppelen aan het

nieuwe stelsel maar er zelf voor kiest om geen eigen nationale biodiversiteitdoelstellingen ('nationale kop') te formuleren in aanvulling op de Europese verplichtingen. De Rijksambities voor de lange termijn met betrekking tot het stelsel (integraal/alle overheden) verhouden zich slecht tot het ontbreken van eigen Rijksdoelen voor agrarisch biodiversiteitbehoud. Het vergroot de geloofwaardigheid van de Rijksambities met betrekking tot het stelsel niet wanneer het Rijk hieraan geen eigen doelstellingen en middelen verbindt.

Op het moment zijn er nog enkele onduidelijkheden bij de invulling van het nieuwe stelsel ANLb. Het Ministerie van EZ verkent samen met IPO en DLG de mogelijkheden om kennisnetwerken effectief in te richten en straks de collectieven van de nodige informatie over maatregelen te voorzien. Ook is er voor sommige soortgroepen nog discussie over de soortenlijst. Naar verwachting zal in de zomer van 2014 duidelijkheid komen over de doelen en de budgetverdeling per provincie en zullen kwaliteitshandboeken voor de praktische implementatie zijn ontwikkeld.

Provincie

Op provincieniveau gaat het nieuwe stelsel vele veranderingen met zich meebrengen, o.a. ten aanzien van de doelen(kaders), de sturing, de uitvoeringsorganisatie en de monitoring. Dit is 'work-in-progress', waarbij ook de afstemming op pijler 1 van het GLB een belangrijke rol speelt. Hierop gaan wij niet verder in.

Conclusies en aanbevelingen

Het in ontwikkeling zijnde nieuwe landelijke stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer biedt potentie voor effectiever agrarisch natuur- en landschapsbeheer, met name door de collectieve benadering met gebiedscollectieven.

Het nieuwe stelsel is nog omgeven met tal van onzekerheden, waaronder Europese goedkeuring en de vraag of de randvoorwaarden voldoende ingevuld kunnen worden om Brabantbreed tot professionele collectieven te komen.

Het is niet duidelijk welke concrete biodiversiteitdoelen het nieuwe stelsel moet helpen realiseren, een doelenkader is geen beleid. Het is niet transparant welke bijdrage het nieuwe stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer aan welke biodiversiteitdoelen kan leveren en welke andere instrumenten en maatregelen aanvullend nodig zijn. Het beleid is ook in de toekomst niet goed evalueerbaar.

Aanbevolen wordt de kansen die het nieuwe stelsel biedt te benutten, maar kritische afstand te bewaren en als provincie een eigen regie te voeren op het proces waarbij de strategische doelstellingen en niet de landelijke stelselherziening het ijkpunt vormt. Aanbevolen wordt daarom een duidelijk onderscheid te maken tussen de lange termijn, waarin de eigen strategische doelstellingen leidend zijn, en de korte termijn waarin de stelselherziening vrijwel onvermijdelijk een dominant proces is.

10.4 Evaluatie van de zoekgebieden en de ligging van beheercontracten

Inleiding

In elke regeling is bepaald binnen welk gebied aanvragen mogen worden ingediend. Voor de Subsidieregeling uitvoering soortenbeleid kunnen overal in de provincie aanvragen gedaan worden als deze bijdragen aan de doelstellingen van de regeling. Bij de landschapsregelingen Stika en de 'beleidsregel' is de begrenzing gedefinieerd in algemene termen als het agrarisch gebied en wel of niet bij erven. Voor Stika wordt de gebiedsbegrenzing vervolgens nauwkeurig uitgewerkt in de gebiedscontracten waarbinnen wordt aangegeven waar welke maatregelen voor subsidiering in aanmerking komen. Voor SAN en SNL-A geldt dat de gebieden waarvoor aanvragen kunnen worden gedaan, nauwkeurig zijn begrensd op kaart. Op deze wijze zijn binnen alle regelingen meer of minder ruime 'zoekgebieden' voor gesubsidieerd agrarisch natuur- en landschapsbeheer begrensd.

In hoofdstuk 11 en 12 pleiten wij ervoor om vanuit de strategische doelstellingen en vanuit een lange termijn perspectief opnieuw naar de afstemming tussen de vier regelingen te kijken, waaronder de gebiedsbegrenzingsen die in de regelingen gehanteerd worden. De nu actuele landelijke stelselherziening gaat echter met een zeer grote planningsdruk gepaard die het ondermeer noodzakelijk maakt op korte termijn tot een nieuw Natuurbeheerplan te komen dat meer mogelijkheden biedt voor effectief agrarisch natuurbeheer dan voorheen. Daardoor bestaat onvoldoende tijd voor een fundamentele herijking van de realisatiestrategie en het instrumentarium vanuit de volledige breedte van de strategische doelstellingen. Voor de korte termijn achten wij het daarom raadzaam om de ontwikkeling die met het leefgebiedenbeleid al is ingezet door te trekken bij de aanstaande actualisatie van het Natuurbeheerplan. Vanuit dit perspectief evalueren wij hieronder de huidige begrenzing van zoekgebieden in het Natuurbeheerplan en doen wij enkele aanbevelingen waarvan wij verwachten dat deze de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer zullen vergroten.

Begrenzing zoekgebieden Natuurbeheerplan

Voor SAN en SNL-A geldt, zoals gezegd, dat de gebieden waarvoor aanvragen kunnen worden gedaan nauwkeurig zijn begrensd op kaart. Dit is in grote lijnen nog gebaseerd op de gebiedsbegrenzing uit 2002, waarbij het behoud van agrarische biodiversiteit nauwelijks een rol speelde. Hierdoor blijven belangrijke en kansrijke gebieden voor agrarische natuur en landschap buiten beeld. In het Natuurbeheerplan van de provincie is de voormalige begrenzing van de beheers- en ruime jasegebieden reeds aangepast op twee onderdelen, namelijk de leefgebieden agrarisch landschap op de zeeklei en uitbreiding van de begrenzing in verband met een aantal weidevogelcollectieven. Zoals de naam al zegt, zijn zowel de begrenzing en de voor subsidiëring in aanmerking komende pakketten in die gebieden afgestemd op weidevogels.

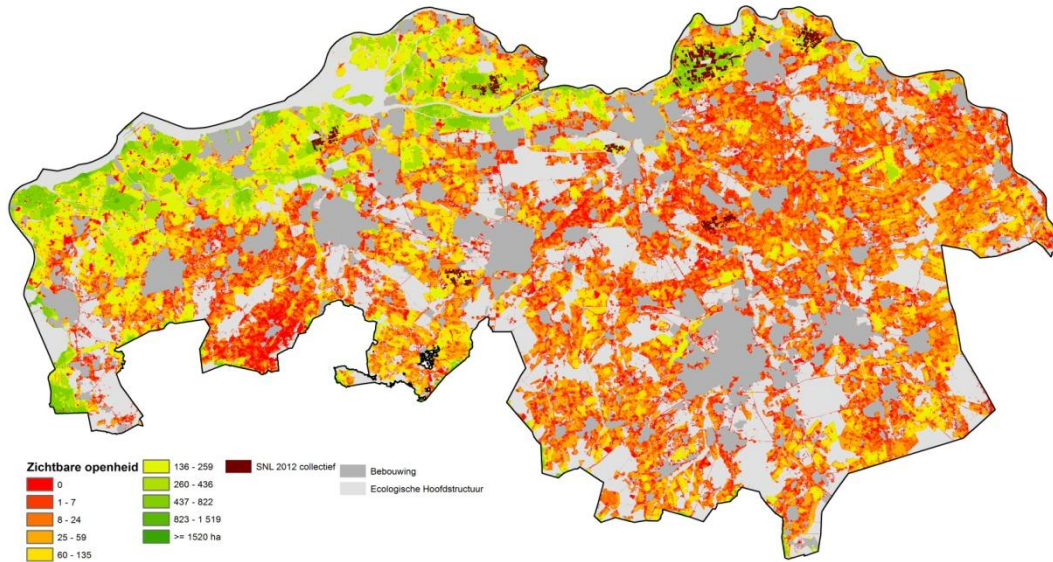
Criteria voor de begrenzing van zoekgebieden

Wanneer het hoofddoel is om agrarische biodiversiteit te behouden, dient de begrenzing van zoekgebieden voor agrarisch natuurbeheer gebaseerd te worden op criteria die van belang zijn voor agrarisch natuurrendement. Hieronder reflecteren wij op enkele criteria die een rol gespeeld hebben bij de huidige begrenzingen en op enkele andere criteria die naar onze mening bruikbaar zijn in de toekomst.

De voorstellen voor de begrenzing van de zes weidevogelcollectieven (Hollander 2009) zijn alleen gebaseerd op het voorkomen van weidevogels. Ook in Braam et al (2010) zijn de voorgestelde begrenzingen, met uitzondering van de laagveengraslanden en maasheggen, alleen gebaseerd op het bekende voorkomen van broedvogels. Deze benadering zal in veel gevallen een goede selectie van zoekgebieden opleveren voor broedvogels, maar broedvogels vormen niet de gehele Brabantse biodiversiteit en het is de vraag of de begrenzingen ook de juiste zijn voor andere soortgroepen. Een ander punt is de vraag of in de zoekgebieden voor weidevogels ook de randvoorwaarden voor een duurzame populatie van de doelsoorten of doelvegetaties gerealiseerd kunnen worden. Hoewel er voor alle collectieven in Hollander (2009) een ambitie van meer dan vijf paar Grutto's per 100 hectare is geformuleerd, lijkt deze ambitie voor de meeste van deze gebieden niet realistisch. Het is niet waarschijnlijk dat de randvoorwaarden voor een stabiele Gruttipopulatie in al deze gebieden gerealiseerd kunnen worden. Het CLB geeft daarom aan, dat zij graag een concentratie van subsidiemiddelen voor natte weidevogelpakketten zou zien in het Land van Heusden en Altena en de Beerse Overlaet ten koste van de overige collectieven. Het CLB ziet, mede gebaseerd op de resultaten van de monitoring van nesten en broedsucces, meer perspectief voor 'natte weidevogels' in deze twee gebieden dan in de andere weidevogelgebieden.

Ten aanzien van de akkerranden geldt, dat deze nu vooral terecht komen in de zeekelegebieden van Noordwest-Brabant. Een analyse van de gegevens laat zien dat deze pakketten ten aanzien van akkervogels het meeste perspectief bieden indien zij in open landschappen liggen en er een concentratie van randen plaatsvindt. Het ligt bovendien dan ook voor de hand om die beheervormen te kiezen waarvan bekend is dat ze het meest succesvol zijn voor de gewenste flora en fauna. Ten behoeve van andere doelstellingen zoals het actief randenbeheer, waterkwaliteitsverbetering of het aantrekkelijker maken van het landschap – bijvoorbeeld met bloemrijke randen die vooral een esthetische waarde hebben – kunnen dan andere keuzen gemaakt worden binnen de randenpakketten en andere financieringsvormen worden gekozen.

Ook voor veel soorten van het kleinschalige landschap geldt, dat zij kunnen profiteren van randen en andere extensieve beheervormen nabij heggen, singels en bosjes. Sterker nog, veel soorten zijn daarvan afhankelijk. Het verdient daarom aanbeveling om in gebieden waar maatregelen worden ingezet voor het behoud en de ontwikkeling van landschapselementen ook regelingen die extensief beheerde randen en andere extensieve gebruiksvormen mogelijk maken open te stellen voor subsidiëring. Ook hiervoor geldt dat een concentratie van maatregelen het meeste kans op succes voor flora en fauna biedt.



Figuur 10.3. Openheid van het landschap en de ligging van de weidevogelcollectieven. Een deel van de collectieven ligt in vrij besloten landschappen.

Versterking van de landschapskwaliteit en biodiversiteit in de Groenblauwe Mantel

De Groenblauwe Mantel (GBM), die aansluit op de EHS, is bij uitstek geschikt voor de versterking van de landschapskwaliteit en biodiversiteit in kleinschalige landschappen. Daarnaast zijn op zeelei enkele delen van de GBM overwegend gericht op een moeraslandschap. De combinatie van opgaande elementen en vlakdekkend extensief beheer (inclusief randen) biedt extra kansen voor het behoud van soorten die deze combinatie nodig hebben zoals vlinders, vogels van randen en overgangen, vleermuizen en kleine zoogdieren.

Op de zandgronden liggen de huidige SNL-A pakketten overwegend in de GBM en deze dragen in die zin bij aan de versterking van de landschapskwaliteit en biodiversiteit. Het gebied binnen de GBM waar nu vlakdekkende pakketten en vooral randenpakketten kunnen worden aangevraagd, is echter heel beperkt. Hierdoor bestaan er in de GBM op dit moment weinig mogelijkheden voor de combinatie van landschapspakketten en randenbeheer.

Kwel

De aanwezigheid van kwel biedt kansen voor behoud en ontwikkeling van bijzondere flora en fauna in het agrarisch gebied. Deze locaties hebben veelal het minst last van verzuring en verdroging en bieden de meeste kansen voor soorten die gebonden zijn aan natte en/of gebufferde situaties. Dit geldt voor veel beekdalen of beekdalranden.

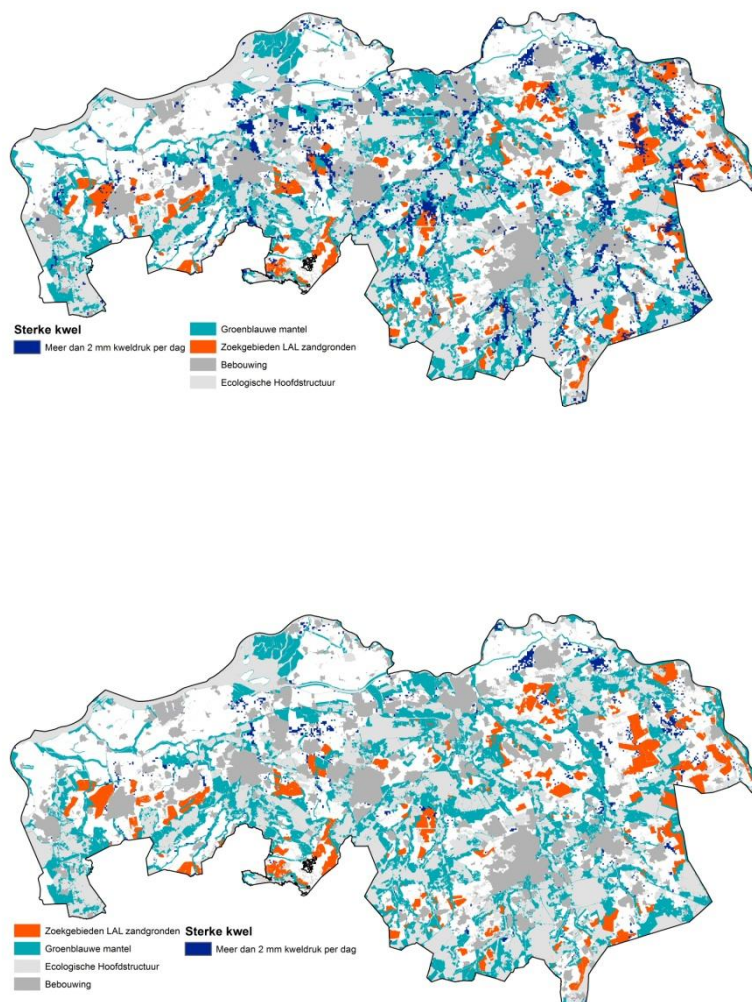


Fig. 10.4a en b. Groenblauwe mantel, LAL-zoekgebieden en kweldruk

Een deel van de gebieden met een sterke kweldruk bevindt zich buiten de GBM. Dit zijn deels gebieden zoals de polders ten noorden van Breda, de polder ten westen van Oss en het gebied ten zuiden van Ravenstein.

Voorstel tot aanpassing van de zoekgebieden

Door de provincie zijn in 2010 twee notities geschreven met voorstellen tot herziening van de doelsoorten, gebieden en maatregelen. De notitie Aanpassingen Leefgebiedplan Agrarisch Landschap (2010) gaat over de (her)begrenzing van de leefgebieden in het agrarisch landschap in zes landschapstypen: open klei-akkers, open klei-grasland, laagveen, open zandlandschap, besloten zandlandschap en het Maasheggenlandschap. Op het laagveen en Maasheggenlandschap na, zijn deze begrenzingen gebaseerd op het voorkomen van karakteristieke landschappen. De delen op het laagveen, de klei en het zand, waar in 2009 belangwekkende populaties weidevogels

De Groenblauwe Mantel, de LAL-zoekgebieden op de zandgronden en gebieden met een sterke kweldruk in Brabant (hier bovenop de GBM en LAL-gebieden): veel gebieden met een sterke kweldruk liggen binnen de Groenblauwe Mantel en zijn daarom perspectiefrijk voor het realiseren van een hoge biodiversiteit.

Een deel van de gebieden met sterke kweldruk ligt echter buiten de GBM en LAL-zoekgebieden (in donkerblauw): er is aanvullend beleid nodig om deze potenties te benutten.

voorkwamen zijn reeds grotendeels in de vorm van SNL-collectieven opgenomen in het Natuurbeheerplan van de provincie. De kansrijke akkerbouwgebieden op zeeklei zijn al opgenomen in de Ruime Jas-gebieden van SAN en SNL-A.

Op de zandgronden is het proces tot herziening van de zoekgebieden van het Natuurbeheerplan echter nog niet afgerond. Hier liggen nog veel waardevolle en/of kansrijke gebieden die momenteel buiten de zoekgebieden (Ruime Jas- en beheergebieden) liggen. Wij bevelen aan op basis van de notities van 2010 en aangevuld met kennis van andere soortengroepen en kansrijke gebieden (op basis van onder meer kweldruk) meer gebieden te begrenzen op de zandgronden die in aanmerking komen voor vlakdekkende pakketten en vooral randen.

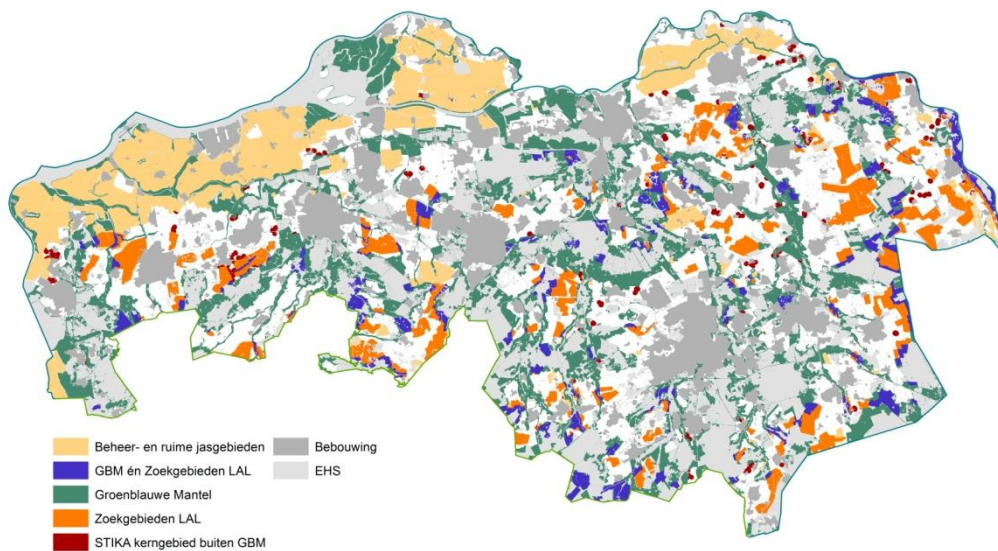


Fig. 10.5 Voorstel voor nieuwe begrenzing zoekgebieden agrarische natuur en landschap. *Combinatie van beheer- en ruime jasgebieden, Groenblauwe Mantel, zoekgebieden LAL op de zandgronden en de gebieden met een hoge dichtheid aan opgaande STIKA-elementen.*

Als aanzet voor een gewijzigde begrenzing van de zoekgebieden hebben wij de beheers- en ruime jasgebieden, Groenblauwe Mantel, zoekgebieden LAL op de zandgronden en de gebieden met een hoge dichtheid aan opgaande STIKA-elementen samengevoegd tot een nieuwe zoekgebiedenkaart (zie figuur 10.5). Een concentratie van agrarisch natuur- en landschapsbeheer in deze gebieden biedt waarschijnlijk de beste opties voor het bereiken van de doelen in het agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

Een belangrijk onderscheid bij de doelbepaling per deelgebied vormt de openheid van het landschap en de daarbij behorende soorten. Deze heeft een belangrijke rol gespeeld bij onder meer de begrenzing en karakterisering van de zoekgebieden LAL en vormt momenteel ook een belangrijk onderdeel van de uitwerking van de landelijke doelenkaders. In figuur 10.6 zijn de deelgebieden van de zoekgebiedenkaart van figuur 10.5 geclassificeerd naar open of besloten landschap op basis van de gemiddelde zichtbare openheid van het landschap. Binnen deze

classificatie biedt de in figuur 10.4 geschetste ligging van kwelgebieden aanknopingspunten voor een verdere lokale invulling van de doelen.

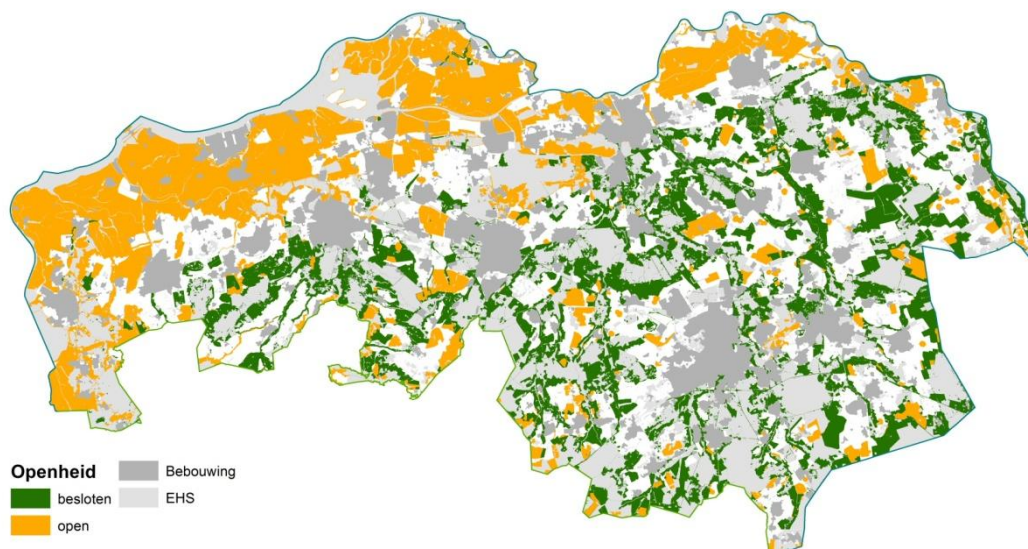


Fig. 10.6 Classificatie van de openheid van de zoekgebieden.

Hoewel in het kader van de stelselherziening internationale doelen ten aanzien van de fauna momenteel sterk leidend zijn voor de doelbepaling, bevelen wij aan om ook de doelstellingen ten aanzien van andere soortgroepen (flora, prioritaire soorten, algemene habitatkwaliteit) en andere beleidsvelden (recreatie, water) expliciet mee te nemen in de uitwerking. Daarnaast is een heldere uitwerking van randvoorwaarden nodig om te zorgen dat de maatregelen alleen op de plaatsen terechtkomen met de grootste kans op succes (bijvoorbeeld alleen botanisch graslandbeheer op natte, lemige bodems). Dit kan ook ruimtelijk begrensd worden, maar er moet ook de ruimte blijven om voor perspectievolle gebieden die voldoen aan de randvoorwaarden voor de gewenste doelen pakketten aan te vragen.

Conclusies en aanbevelingen

De huidige begrenzingen van (zoek)gebieden voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer zijn met name gebaseerd op landschapskenmerken en het voorkomen van weidevogels. In de zoekgebieden LAL op de zandgronden rekening is gehouden met het voorkomen van een bredere set van soorten, maar deze zoekgebieden zijn nog niet opgenomen in het beleid: wij bevelen aan om de huidige begrenzingen daarom uit te breiden met de zoekgebieden LAL op de zandgronden. Daarnaast bevelen we aan om ook expliciet rekening te houden met ecologische belangrijke randvoorwaarden en kansrijkheid, zoals kwel en openheid/beslotenheid van het landschap.

Aanbevolen wordt om in de Groenblauwe Mantel (GBM) in te zetten op versterking van de landschapskwaliteit en de biodiversiteit van kleinschalige landschappen door veel ruimere gebieden te begrenzen waar (combinaties van) landschapspakketten en randenbeheer kunnen worden aangevraagd.

Aanbevolen wordt de potenties van hoge kweldruk te benutten door de betreffende gebieden op te nemen in de begrenzing van de (zoek)gebieden voor agrarische natuur en landschap.

Wij bevelen aan, met name in verband met een herbegrenzing op de zandgronden, nieuwe en veel ruimere gebieden te begrenzen, gebaseerd op een combinatie van de beheersgebieden, de Groenblauwe mantel, de zoekgebieden LAL en de gebieden met veel opgaande Stika-elementen. Binnen deze begrenzing verdienen gebieden met een hoge kweldruk extra aandacht omdat zij een grotere potentie hebben.

Ten aanzien van de regelingen bevelen wij aan, althans voor wat betreft de biodiversiteit-doelstellingen, om het soorten- en leefgebiedenbeleid, SNL en STIKA te richten op deze nieuwe zoekgebieden. De provinciale beleidsregel voor natuur en landschap zou expliciet kunnen worden ingericht om ook landschap- en natuurkwaliteit buiten deze zoekgebieden te kunnen blijven realiseren.

11 Samenvattend beeld en hoofdconclusies

In de voorgaande hoofdstukken zijn de vier Brabantse regelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer ieder afzonderlijk aan de orde gekomen. In dit hoofdstuk verleggen we het perspectief naar de regelingen als geheel. We blikken terug en schetsen een samenvattend beeld van inzet, prestaties en effectiviteit. Vervolgens kijken we naar de wijze waarop de sturing op de regelingen en op de uitvoeringsorganisatie zich heeft ontwikkeld in de evaluatieperiode en benoemen de sterke en zwakke punten daarin.

11.1 Inzet, prestaties en effectiviteit

11.1.1 Inzet

De eigen inzet van de provincie Brabant voor agrarische natuur en landschap steekt in veel opzichten gunstig af bij andere provincies. Brabant zet als enige provincie substantieel in op het soorten- en leefgebiedenbeleid, sinds enkele jaren ook in het agrarisch gebied. Brabant beschikt met Stika sinds 2007 over een unieke landschapsregeling met integrale doelen en zet daarnaast al meer dan 25 jaar in op de aanleg van kleine landschapselementen in het agrarisch gebied. De eigen Brabantse inzet verdient daarom complimenten en waardering.

11.1.2 Prestaties

De vier regelingen presteren wisselend. De twee meer omvangrijke regelingen zijn de rijksregeling SAN/SNL-A en de provinciale Stika-regeling. De Brabantse prestaties met de landelijke SAN/SNL-A regeling zijn over de evaluatieperiode als geheel mager te noemen, in ieder geval in vergelijking tot de prestatietoetsstelling vanuit het Rijk maar ook tot andere provincies. De opzet van deze landelijke regeling sloot slecht aan op de Brabantse situatie met hoge grondprijzen en intensief grondgebruik en kende daardoor een lage deelnamebereidheid. Vooral in de laatste jaren wordt duidelijk gewerkt aan verbetering, zowel in het landelijke spoor, door de invoering van collectief beheer, als in het Brabantse spoor door de sturing vanuit het leefgebiedenbeleid (LAL) en door meer in te zetten op randenbeheer in plaats van vlakdekkend beheer. Verhoging van de agrarische deelname – door het afsluiten van nieuwe contracten – is de laatste jaren helaas niet gelukt vanwege de onzekere Bleker-periode, met uitzondering van de deelname via de SNL-collectieven. De prestaties van de Stika-regeling laten een gemengd, voorzichtig positief beeld zien. Hierbij moet aangetekend worden dat het een nog jonge regeling betreft die zich ten dele nog moet kunnen bewijzen en ook nog verder moet ontwikkelen.

De prestaties van de beide andere, ‘kleine’ regelingen beoordelen wij als positief. Met de langlopende regeling voor kleine landschapselementen zijn duizenden projecten gerealiseerd voor weinig geld. De grotendeels recente inzet van de subsidieregeling uitvoering soortenbeleid (nu: subsidieregeling biodiversiteit en leefgebieden) in het agrarisch landschap heeft, naast bijdragen aan behoud van kenmerkende agrarische soorten, reeds diverse (pilot)projecten mogelijk gemaakt waaruit relevante inzichten en beheerinnovaties komen die van belang zijn voor verbetering van de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer.

11.1.3 Effectiviteit

De effectiviteit van de vier regelingen is in het algemeen moeilijk te beoordelen. Dit wordt veroorzaakt doordat geen concreet beeld bestaat van de opgave/ambitie, doordat de

doelstellingen van de regelingen niet concreet zijn geformuleerd en door een structureel tekort aan gerichte monitoring. Dit houdt mede verband met het grote accent op uitvoering in het agrarisch natuur en landschapsbeleid. Gebaseerd op de beschikbare informatie en expert judgement komen wij tot het volgende beeld.

Agrarisch natuurbeheer

Het agrarisch natuurbeheer is overall niet effectief geweest, uitzonderingen daargelaten. Bepalend hiervoor is vooral de matige effectiviteit van de (substantiële) landelijke regeling SAN/SNL-A in Brabant, waarop de provincie relatief weinig invloed had. De andere regelingen zijn kleine regelingen of hebben hooguit ecologische neven doelstellingen. Het is aannemelijk maar nog niet goed hard te maken dat met name in de laatste vier jaar de effectiviteit van de SAN/SNL-A-regeling is verbeterd door de collectieve aanpak van het weide- en akkervogelbeheer en de inzet op randenbeheer. Tevens zijn beheerinnovaties ontwikkeld die hoop geven op verdere verbetering wanneer zij grootschalig kunnen worden toegepast. Onduidelijk is nog of de effectiviteitsverbetering die ten gevolge van deze aanpassingen optreedt, voldoende zal zijn om de doelstellingen te bereiken, zowel omdat de doelstellingen niet concreet zijn als omdat voor het behoud van veel soorten meer nodig is dan (collectief) beheer.

Landschapsbeheer

Het landschapsbeheer (incl. aanleg nieuwe elementen) laat een wat positiever beeld zien.

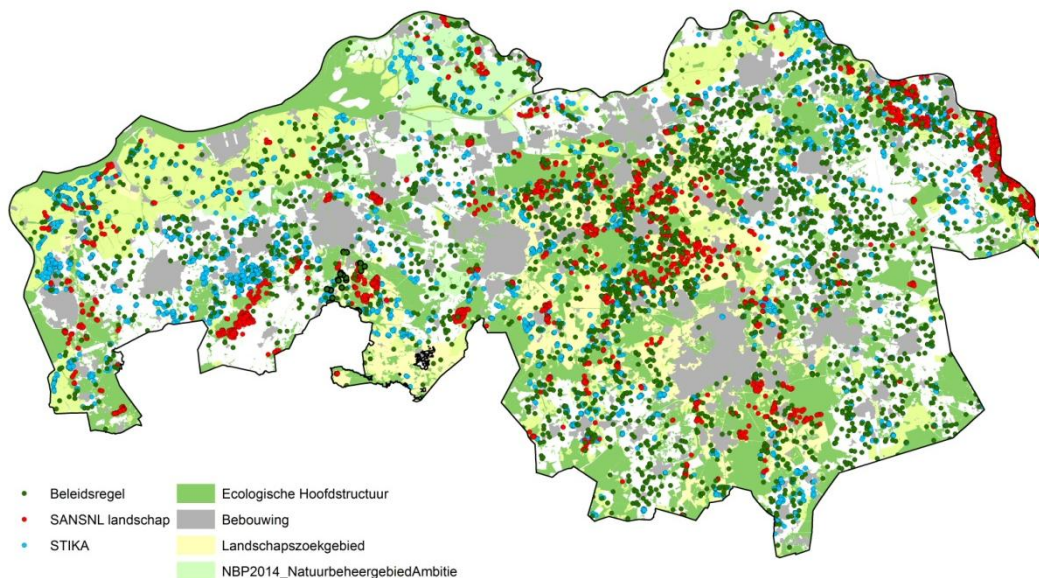


Fig. 11.1 De gecombineerde landschapsprestaties vanuit Stika, SAN/SNL-A en de beleidsregel

De aanleg van nieuwe landschapselementen via de Stika-regeling, de regeling voor kleine landschapselementen en SAN/SNL-A heeft duidelijk waarneembare effecten op het Brabantse landschap. Zonder deze regelingen zou het landschap er anders uit zien. Het is aannemelijk maar

niet hard te maken dat dit tot een verbetering van de landschapskwaliteit en waardering voor het Brabantse landschap leidt. Of het voldoende is laat zich niet beoordelen.

Over het landschapsbeheer sec zijn nauwelijks uitspraken mogelijk. Het is zeker aannemelijk dat het beheer dat uitgevoerd wordt positieve effecten heeft op de duurzame instandhouding van het landschap. Wij hebben echter geen beeld van de omvang van het benodigde beheer. Tevens bestaan op dit punt zorgen ten aanzien van het (duurzaam) beheer van de met Stika en de regeling voor kleine landschapselementen aangelegde elementen.

Tenslotte merken wij op dat de bijdrage van de landschapsregelingen aan de agrarische natuurdoelen niet goed in beeld is. Positieve effecten op een aantal soorten zijn echter aannemelijk.

Samenwerking in agrarisch natuur- en landschapsbeheer

Hoewel dit geen expliciete doelstelling van de regelingen is (wel onderdeel van de vermaatschappelijkingsdoelstelling van het NLOB en BrUG), merken wij op dat er met name in de afgelopen jaren veel voortgang is geboekt op het sociale vlak, in het verbeteren van de samenwerking met de agrarische sector op alle niveaus (ZLTO, ANV's en individuele boeren) en met particuliere eigenaren (BPG). Hierbij spelen, naast de provincie zelf en het Coördinatiepunt, vrijwilligers een grote en onmisbare rol. Deze verbeterde samenwerking, vooral ook de versterking van de samenwerking 'van onderop', beschouwen wij als een belangrijk positief effect van de regelingen waaraan zowel Brabants Landschap als ZLTO hebben bijgedragen en als een belangrijke randvoorwaarde voor verdere effectiviteitsverbetering in de toekomst. Naast de verbeterde samenwerking met de agrarische en particuliere beheerders valt op dat in alle regelingen een goede samenwerking en afstemming met een brede vertegenwoordiging van maatschappelijke partijen gezocht en gevonden wordt in de betreffende stuurgroepen, klankbordgroepen, en dergelijke. Wel zijn hierin vooral de gebruikelijke partijen vertegenwoordigd. Tenslotte zijn er, met name door Stika, stappen gezet in de regionale en lokale verankering van het landschapsbeleid.

Kennisontwikkeling voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer

Kennisontwikkeling voor de agrarische natuur- en landschapsbeheerpraktijk is geen expliciet doel van een van de vier regelingen en de mogelijkheden voor financiering zijn beperkt. Niettemin zien wij dat de provincie Noord-Brabant met name vanaf 2008 en vaak in samenwerking met het Coördinatiepunt Landschapsbeheer en ZLTO een impuls heeft gegeven aan de ontwikkeling van praktijkgerichte kennis voor effectief agrarisch natuurbeheer in de Brabantse context, vooral in het SoLaBio-project en in diverse kleinere projecten. Deze kennisontwikkeling vindt veelal plaats in pilotprojecten met een sterke uitvoeringscomponent. Wij beschouwen de inzet die hierop is gepleegd als zeer waardevol en wezenlijk om tot effectief agrarisch natuur- en landschapsbeheer te komen.

Hieronder geven wij een samenvattend beeld van de mate waarin de hoofddoelen van de regelingen zijn bereikt.

Duurzaam behoud van agrarische natuur

Sommige soorten van het agrarisch gebied laten stabilisatie of herstel van aantallen zien. Dit is bij een aantal soorten deels ook aan het gevoerde beleid te danken. De achteruitgang van agrarische

biodiversiteit is echter bij veel soorten en in veel gebieden nog niet gestopt. De doelstelling van duurzaam behoud van alle Brabantse soorten is nog (lang) niet bereikt.

Landschappelijke diversiteit en een mooier, kleinschaliger en groenblauw dooraderd Brabant

Het Brabantse landschap zou er zonder de landschapsregelingen anders uit zien. Het landschap is hierdoor mooier en kleinschaliger. Van (aaneengesloten) groenblauwe dooradering is nog maar beperkt sprake.

Landschapsbeleving en recreatiemogelijkheden

De grote hoeveelheid aangelegde nieuwe landschapselementen heeft naar verwachting tot een verbetering van de landschapskwaliteit en de waardering voor het Brabantse landschap geleid. Lokaal zijn er ook positieve effecten op recreatie.

Waterkwaliteit

De effecten van de regelingen op de waterkwaliteit zijn vermoedelijk beperkt, mede omdat hieraan alleen, en pas vrij recent, gewerkt wordt via de Stika-regeling.

11.2 Sturing van de regelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer

De vier regelingen voor agrarische natuur en landschap zijn los van elkaar tot stand gekomen. De regelingen hebben alle hun eigen domein en karakter en verschillen onderling op tal van punten, zoals in tabel 4.1 te zien is. Elke regeling heeft zijn eigen ontstaansgeschiedenis, inhoudelijke sturing en uitvoeringsorganisatie. Naast de vele verschillen zijn er evenwel ook diverse raakvlakken tussen de regelingen, vooral omdat zij zich op dezelfde of vergelijkbare doelen richten (bijvoorbeeld in het landschapsbeheer of in het weidevogelbeheer binnen en buiten de SNL-A gebieden) of doordat het realiseren van doelen van de ene regeling (potentieel) kan bijdragen aan het realiseren van de doelen van de andere regeling. Ook in de uitvoering van de regelingen bestaat op veel punten (potentiële) samenhang.

De raakvlakken tussen de regelingen bieden kansen voor een efficiënte uitvoering en een beter resultaat wanneer de regelingen samenhangend worden aangestuurd en uitgevoerd. Hieronder bespreken wij (op hoofdlijnen) in welke mate hiervan sprake is geweest.

11.2.1 Samenhangende aansturing van de regelingen vanuit de beleidsdoelen

Tijdens het eerste deel van de evaluatieperiode vond per afzonderlijke regeling een eigen sturing plaats. Er was geen duidelijke overkoepelende sturing op de regelingen vanuit de strategische doelstellingen voor agrarische natuur en landschap en er vond geen monitoring, evaluatie en bijsturing plaats op basis van de bereikte resultaten.

Tijdens de evaluatieperiode is evenwel de Biodiversiteit Brabantbreed-doelstelling (behoud van soorten en leefgebieden) in belang gaan toenemen. Er is een begin gemaakt met een meer samenhangende sturing op de inzet van de subsidiegelden voor agrarische natuurdoelstellingen vanuit de strategische doelstellingen van het NLOB, specifiek vanuit de aan de Biodiversiteit Brabantbreed-doelstelling verbonden leefgebiedenbenadering.

De leefgebiedenbenadering is in 2007 gelanceerd door het toenmalige ministerie van LNV. De leefgebiedenbenadering is niet op individuele soorten gericht maar op het duurzaam verbeteren van het leefgebied van (groepen van) geselecteerde soorten via een verbreding van de

maatschappelijke betrokkenheid bij de uitvoering en implementatie van het actieve soortenbeleid. (De Leefgebiedenbenadering. Een nieuwe beleidsstrategie voor soorten. LNV, 2007). In Brabant verschijnt het Leefgebiedsplan Agrarisch Landschap (het LAL) in twee delen in 2008 en 2009. Het LAL is gebaseerd op een analyse van kansen voor agrarische soorten en begrenst (zoekgebieden voor) leefgebieden voor samenhangende clusters van deze agrarische soorten. Daarnaast worden prioritaire doelsoorten aangewezen en worden voorbeelden gegeven van maatregelen die een biotoopverbeterend effect hebben. Het LAL biedt daarmee mogelijkheden voor sturing op een effectieve inzet van subsidiegelden gericht op behoud van biodiversiteit in het agrarisch gebied. Deze sturing heeft voor de zoekleigebieden plaatsgevonden via aanpassing van het Natuurbeheerplan.

Ook binnen de Stika-regeling, gericht op landschapsbeheer vindt sturing vanuit provinciale beleidsdoelstellingen plaats. De Stika-gebiedscontracten die de kaders bieden voor aanleg en beheer zijn mede vormgegeven op basis van het provinciale beleid op het gebied van landschap, recreatie en waterkwaliteit.

Wij concluderen op basis van het bovenstaande dat er in de evaluatieperiode een begin is gemaakt met een meer samenhangende aansturing van de vier regelingen vanuit de strategische beleidsdoelstellingen van de provincie (NLOB/BrUG). Hiermee is ook een (eerste) begin gemaakt met het beter sluiten van de beleidscyclus.

11.2.2 Sturing op een samenhangend bouwwerk van subsidiemogelijkheden

De vier subsidieregelingen bieden alle hun eigen subsidiemogelijkheden. Binnen elke regeling komen bepaalde zaken in bepaalde delen van Brabant in aanmerking voor subsidie en andere niet. Deels is dat een kwestie van bewuste keuzen bij de opzet van een regeling maar het kan ook diverse andere oorzaken hebben zoals beperkingen vanwege Europese regelgeving of doordat bepaalde subsidiemogelijkheden niet passen bij het karakter van een regeling. Het is bijvoorbeeld onmogelijk structurele beheersubsidies te verstrekken vanuit een subsidieregeling gebaseerd op projectsubsidies.

Zoals hiervoor aangegeven vond in Brabant op elke regeling een eigen sturing plaats. Elke regeling heeft zijn eigen rationaliteit waarbij keuzen en afwegingen vooral gemaakt worden binnen de eigen specifieke (beleids)context van de regeling (bijv. het soorten- en leefgebiedenbeleid of het landschapsbeleid). Wat rationeel is binnen een specifieke context is echter niet altijd rationeel binnen een bredere of meer integrale context. Wanneer we kijken naar de bredere context van het geheel aan regelingen dan valt op dat er nog diverse 'gaten' vallen en kansen worden gemist. Er was tijdens de evaluatieperiode weinig sprake van horizontale afstemming tussen de regelingen gericht op het ontwikkelen van een samenhangend bouwwerk van subsidiemogelijkheden voor agrarische natuur en landschap. Voor de goede orde merken wij op dat dit ook een zeer complexe aangelegenheid is omdat er vanuit veel invalshoeken naar die samenhang gekeken kan worden (gebieden, aanleg en/of beheer, pakketten, doelgroepen) en omdat een dergelijke afstemming ook op verschillende niveaus plaats moet vinden (van hoofdvormen van beheer tot specifieke beheerpakketten).

Enkele 'gaten' in het huidige bouwwerk zijn:

- Wel subsidie voor aanleg/projectuitvoering maar geen voorzieningen voor beheer (provinciale beleidsregel Natuur en Landschap en de beleidsregel uitvoering soortenbeleid);
- Structurele activiteiten die afhankelijk zijn van jaarlijkse projectfinanciering;
- Wel een laagdrempelige, goedkope, Brabantbrede landschapsregeling maar geen laagdrempelige, Brabantbrede regeling voor agrarisch natuurbeheer;
- Mogelijkheden om pakketten te combineren waar dat ongewenst is en de onmogelijkheid om pakketten te combineren waar dat gewenst is;
- Ontwikkelen van beheerinnovaties maar geen regeling waarmee succesvolle beheerinnovaties 'grootschalig uitgerold' kunnen worden;
- Gaten in de (beperkte) vergoedingen voor vrijwilligers;
- Geen structurele subsidiemogelijkheden (programma) voor kennisontwikkeling en onderzoeksmonitoring voor agrarisch natuurbeheer.

Het is overigens niet zo dat er in het geheel geen afstemming plaatsvindt. Veel Stika-pakketten zijn bijvoorbeeld inhoudelijk identiek aan de betreffende SNL-A pakketten. Het is ook niet zo dat een gesignaleerd 'gat' in het bouwwerk per definitie gedicht moet worden. Wel is van belang om het totaalplaatje in beeld te hebben en bewuste keuzen te maken om, waar dat voor het doelbereik noodzakelijk is, tot meer samenhang tussen de regelingen te komen.

Wij concluderen dat weinig horizontale afstemming tussen de subsidiemogelijkheden van de regelingen plaatsvindt en dat hierdoor nog geen sprake is van een samenhangend bouwwerk van regelingen.

11.2.3 Samenhang in de uitvoering van de regelingen

De uitvoering van de subsidieregelingen omvat het hele proces van de werving van deelnemers, (ondersteuning bij) het opstellen van aanvragen tot het afgeven van betaalbeschikkingen en het verrichten van controles. De wijze waarop dit georganiseerd is, is per regeling beschreven in de hoofdstukken 6 tot 9. De juridisch-financiële afhandeling van ingediende aanvragen laten we hier verder buiten beschouwing; voor de samenhang in de uitvoering van de regelingen is met name de voorkant van het proces relevant. Aan de voorkant van het proces gaat het vooral om het werven van (groepen) deelnemers op de juiste plekken voor de juiste pakketten en het ondersteunen van deelnemers bij het opstellen van kwalitatief goede subsidieaanvragen (in ecologische en technisch-administratieve zin).

Gedurende een groot deel van de evaluatieperiode kenden de regelingen hiervoor ieder een eigen uitvoeringsorganisatie met een eigen bemensing:

- de subsidieregeling natuur en landschap Noord-Brabant ('de beleidsregel') wordt – reeds vanaf de tachtiger jaren – uitgevoerd door een klein aantal medewerkers van het Coördinatiepunt Landschapsbeheer die ieder voor de uitvoering in een deel van Brabant verantwoordelijk zijn.
- voor de Stika-regeling werd in 2007 een eigen uitvoeringsorganisatie ontwikkeld met veldcoördinatoren die ingehuurd werden bij verschillende bureaus/organisaties.
- Vervolgens ontstond in 2010 een eigen uitvoeringsorganisatie (waarin ZLTO en CLB participeerden) rond het collectief weide- en akkervogelbeheer van de SNL-A regeling die werkte met gebiedscoördinatoren.

In 2011 werd geconstateerd dat er teveel afzonderlijke ondersteuningsstructuren voor de uitvoering dreigden te ontstaan hetgeen niet efficiënt werd geacht. De provincie heeft er

vervolgens voor gekozen de uitvoering van de groene regelingen in één hand te brengen – bij het Coördinatiepunt Landschapsbeheer – waarbij maximaal gebruik wordt gemaakt van de samenwerking met Brabants Landschap, ZLTO, BPG en ANV's. In overleg met deze partijen is gezocht naar een nieuw model voor de ondersteuning van de uitvoering van de regelingen. In het ideale eindbeeld zijn er nog circa 10 veldcoördinatoren die Brabantbreed uitvoering geven aan de groene regelingen.

Om sturing te geven aan de ontwikkeling van dit nieuwe ondersteuningsmodel is begin 2012 een Bestuurlijk Overleg Natuur- en Landschapsbeheer in het leven geroepen (kortweg Stuurgroep Agrarisch Natuurbeheer). Inmiddels heeft de opdracht van de Stuurgroep zich ontwikkeld: er wordt niet alleen gesproken over het ondersteuningsmodel, maar ook over de actuele landelijke ontwikkelingen in de vorming van collectieven voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. In de vertaling hiervan naar de Brabantse context speelt de Stuurgroep ook een rol.

Wij concluderen dat er in Brabant stevige stappen zijn gezet in de ontwikkeling van een geïntegreerde uitvoeringsorganisatie voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer, waarin het Coördinatiepunt Landschapsbeheer een centrale rol speelt. Wij achten dit een verstandige keuze zowel in verband met de brede samenwerking van partijen in en rond het Coördinatiepunt als vanuit efficiëntieoverwegingen, kennis- en deskundigheidsbevordering en vindbaarheid door de doelgroepen. Bovendien biedt dit model grotere mogelijkheden voor samenhang in de uitvoering, het benutten van kansen, en tenslotte, voor het signaleren van mogelijkheden tot verbetering van het beleid vanuit een goed overzicht op de wijze waarop het beleid in de praktijk uitwerkt.

11.2.4 Hoofdconclusies

De inzet van de provincie Noord-Brabant op agrarische natuur en landschap met vier, deels unieke subsidieregelingen steekt landelijk gunstig af en is zeer te waarderen.

De doelstellingen van de regelingen zijn in abstracte, kwalitatieve termen geformuleerd. Door het ontbreken van uitgewerkte doel-middelen hiërarchieën is niet duidelijk welke concrete resultaten met welke regelingen worden beoogd. Het beleid is niet goed afrekenbaar en evalueerbaar. Er vindt ook geen effectmonitoring plaats gericht op het integraal in beeld brengen van de effecten van de regelingen (de afzonderlijke regelingen dan wel het geheel van de regelingen).

Op basis van de beschikbare informatie en expert judgement concluderen wij het volgende:

- de achteruitgang van agrarische biodiversiteit bij veel soorten en in veel gebieden is nog niet gestopt en de doelstelling van duurzaam behoud van alle Brabantse soorten is nog niet bereikt. Sommige soorten laten stabilisatie of herstel van aantallen zien, deels ook door het gevoerde beleid.
- het Brabantse landschap zou er zonder de landschapsregelingen anders uit zien. Aannemelijk is dat de grote hoeveelheid aangelegde nieuwe landschapselementen tot een verbetering van de landschapskwaliteit en de waardering voor het Brabantse landschap heeft geleid.
- aannemelijk is dat er lokaal positieve effecten op recreatie zijn.
- de effecten op waterkwaliteit zijn tot nu toe vermoedelijk beperkt.

Door het ontbreken van concrete doelen en effectmonitoring is de provincie niet in staat de beleidscyclus te sluiten op basis van onderbouwde informatie over wat werkt en wat niet werkt.

Het agrarisch natuur- en landschapsbeleid lijkt veelal meer budget gestuurd dan doel gestuurd te zijn geweest.

De regelingen vormen geen samenhangend, goed afgestemd bouwwerk. Er vindt weinig afstemming tussen de regelingen plaats. Hierdoor vallen gaten en worden kansen gemist.

De regelingen worden niet als geheel aangestuurd vanuit de vier strategische doelstellingen van het (agrarisch) natuur- en landschapsbeleid. Wel is een begin gemaakt met sturing vanuit één van de vier strategische doelstellingen, te weten de Brabantbrede biodiversiteitdoelstelling.

In de laatste jaren is veel voortgang geboekt op het sociale vlak, in het verbeteren van de samenwerking met de agrarische sector. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor effectief beleid.

De inzet op kennisontwikkeling voor agrarisch natuurbeheer heeft belangrijke kennis opgeleverd voor effectiever beheer (o.a. akkerranden) maar er is geen programma van waaruit structureel kennisontwikkeling voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer wordt gefinancierd.

In de uitvoeringsorganisatie zijn grote stappen gezet op weg naar een meer geïntegreerde en efficiënte uitvoeringsorganisatie rond de groene regelingen.

Vrijwilligers spelen een cruciale rol in de uitvoering van het Brabantse agrarisch natuur- en landschapsbeleid.



Kievit

12 Blik op de toekomst en hoofdaanbevelingen

12.1 Provinciale rol

Door de decentralisatie van het natuurbeleid en de sterk toegenomen rol van de provincie in het agrarisch natuurbeleid is het speelveld zeer sterk veranderd in vergelijking met het jaar 2000. De huidige organisatie rond het (agrarisch) natuurbeleid biedt veel meer kansen en mogelijkheden voor de provincie om een eigen beleid te voeren dan voorheen. De veranderde positie van de provincie brengt ook nieuwe verantwoordelijkheden en rollen met zich mee. Het Rijk trekt zich sterk terug en beperkt zich tot het ontwikkelen van een nieuw stelsel gericht op het behoud van soorten waarvoor internationale (Europese) verplichtingen gelden. Deze nieuwe situatie noopt er naar onze mening toe om de uitvoeringsbril, die de provincie lange tijd gewend was op te zetten op dit gebied, (periodiek) te verruilen voor een strategische blik gericht op de lange termijn.

12.2 Beleid en sturing

Onze belangrijkste aanbeveling is dat de provincie in de toekomst de subsidie-instrumenten als een integraal geheel gaat aansturen **vanuit het strategisch beleid** als onderdeel van een bredere instrumentenmix en daarbij zorg draagt voor een goed functionerende en gesloten beleidscyclus. Dit vereist naar onze mening ook dat de huidige (individuele) 'regeling-eigenaren' binnen de provincie meer als 'regelings-team' gaan werken.

Wij bevelen **niet** aan om de regelingen te integreren, ze vullen elkaar namelijk aan, wel om ze beter af te stemmen en te zorgen dat een samenhangend bouwwerk ontstaat waarin geen grote gaten vallen of kansen gemist worden. Belangrijk daarbij is om te starten vanuit de strategisch beleid van de provincie en van daaruit de doelstellingen van de vier regelingen te integreren. Om tot een goede integratie van de doelen te komen, achten wij het noodzakelijk dat de provincie eerst bepaalt of de vier BrUG-doelstellingen voor het agrarisch gebied nevensgeschikt zijn of dat de doelstellingen in een bepaalde hiërarchie ten opzichte van elkaar staan.

Integratie van de regelingen zelf zien wij als een onwenselijke optie, omdat dit de flexibiliteit beperkt. Het is in de praktijk bovendien onhaalbaar, omdat elke regeling een sterk eigen karakter en speelveld van betrokken partijen heeft. Integratie van de regelingen in de uitvoering (front office), zoals die reeds plaatsvindt, zien wij als een veel betere strategie.

Over de afstemming van de regelingen bestaan, mede met het oog op het nieuwe landelijke stelsel voor agrarisch natuurbeheer, diverse, actuele vragen voor de kortere termijn. Bijvoorbeeld: moeten we overlap in het toepassingsgebied van regelingen onmogelijk maken? Kunnen we het landschapsbeheer meer laten bijdragen aan agrarische natuurdoelen door de combinatie van landschaps- en randenpakketten? Vanwege de grote planningsdruk vanuit de stelselherziening zal op een aantal van deze vragen op korte termijn antwoord moeten komen en zullen keuzen gemaakt moeten worden. Wij bevelen de provincie aan om zich bij het maken van deze keuzen op de korte termijn te beperken tot 'no regret'-opties waarover consensus bestaat bij de regeling-eigenaren en voor meer fundamentele keuzen over de positionering en afstemming tussen de regelingen meer tijd te nemen.

Voor de afstemming tussen de regelingen op middellange termijn bevelen wij aan om niet te starten met de afstemmingsvragen op het instrumentele niveau (tussen de regelingen), maar eerst

een fase in te lassen waarin de vraag centraal staat of en hoe de strategische doelstellingen van BrUG in het agrarisch gebied gerealiseerd kunnen worden (m.a.w. een herijking en tevens meer concrete uitwerking van de Realisatiestrategie Landelijke Natuur uit de nota NLOB), wat de concrete doelstellingen zijn en welke instrumenten daarbij ingezet kunnen worden. Kijk pas daarna welke bijdrage de vier subsidieregelingen kunnen hebben en hoe ze ten opzichte van elkaar gepositioneerd moeten worden.

12.3 Instrumentarium

Is het mogelijk met het huidige instrumentarium (subsidies op vrijwillige basis) tot duurzaam behoud van agrarische natuur te komen? Veel respondenten merken op dat geprobeerd wordt een 'harde juridische verplichting' te realiseren met een instrument gebaseerd op vrijwilligheid. Daar zit een spanningsveld tussen. Dit roept twee vervolgvragen op:

- Zijn er, naast subsidieverlening, andere instrumenten inzetbaar door de provincie?
- Zo nee, zijn de gestelde doelen dan wel haalbaar? Welke soorten en welke populatieomvang kunnen duurzaam behouden worden wanneer inpasbaarheid in de agrarische bedrijfsvoering de maatstaf vormt?

Als een belangrijke zwakte van het huidige instrumentarium zien wij dat het subsidiebeleid zich alleen richt op de 'welwillende agrariërs'. Voor de andere groep (de niet-deelnemers) is er in feite nauwelijks instrumentarium. De deelname in Brabant is tot nu toe niet hoog en het gevolg daarvan is dat in een groot deel van het Brabantse agrarisch gebied de autonome ontwikkeling in de landbouw bepalend is voor de biodiversiteit die behouden blijft. Om de Brabantse biodiversiteit te behouden zou in het deel van Brabant dat nu begrensd is een veel grotere (duurzame) deelname door agrariërs gerealiseerd moeten worden. Het is echter niet duidelijk of de subsidiemiddelen daarvoor toereikend zijn en of duurzame deelname haalbaar is gezien de ontwikkelingen in de mondiale landbouweconomie (prijsontwikkelingen) en de EU-regelgeving (loslaten melkquota). Verdere concentratie van de schaarse subsidiemiddelen in kansrijke gebieden met collectief beheer en zwaardere maatregelen heeft bovendien als neveneffect dat de omvang van het gebied waar géén agrarisch natuurbeheer plaatsvindt nog groter wordt, met als risico dat wat we winnen door effectiever beheer we tegelijkertijd grotendeels verliezen door steeds verdere concentratie van het beheer. Op grond hiervan komen wij tot de conclusie dat het noodzakelijk is om de blik ook te richten op de witte gebieden die buiten de begrenzings vallen en tot de aanbeveling om flankerend beleid te ontwikkelen voor agrarisch natuurbehoud in de witte gebieden.

Voor de korte termijn bevelen wij aan om een laagdrempelige 'vangnetregeling' voor eenvoudige en goedkope agrarische natuurbeheermaatregelen buiten de voor SNL- en Stika-begrensde gebieden te ontwikkelen die dezelfde rol speelt als de beleidsregel heeft voor de aanleg van landschapselementen. Een dergelijke regeling kan tevens fungeren als instrument voor het grootschaliger uitrollen van een deel van de beheerinnovaties die met de beleidsregel (uitvoering) soortenbeleid zijn ontwikkeld. Mogelijk is een dergelijke regeling op te nemen in de huidige beleidsregel Verbindingen en Landschap.

De vraag is verder welke andere instrumenten dan subsidieverstrekking beschikbaar zijn. De inzet van planologisch instrumentarium voor agrarisch natuurbehoud is in het verleden in Brabant weinig vruchtbaar gebleken en kan op weinig steun rekenen. Nationale en provinciale regelgeving, de EU-vereiste van 'cross compliance' met nationale wet- en regelgeving bij GLB-subsidies en

maatschappelijk verantwoord ondernemen door agrariërs hebben eveneens niet kunnen verhelpen dat veel agrarische biodiversiteit verloren is gegaan.

Voor de korte termijn zien wij geen alternatieven voor subsidieverstrekking. Wel biedt pijler 1 van het GLB vermoedelijk kansen om de vergroeningsopgave die met de inkomensondersteuning van de betreffende agrariërs gepaard gaat ten dele (de collectieve vergroening) in te zetten ter versterking van het agrarisch natuurbeheer. De daadwerkelijke mogelijkheden blijven echter onduidelijk totdat de details bekend zijn van de wijze waarop het nieuwe GLB uitgewerkt wordt. Naar verwachting is dat in mei 2014 (uiterlijk augustus 2014).

Voor de middellange tot lange termijn bestaan kansen wanneer ingezet wordt op het ontwikkelen en inzetten van ander financieel-economisch instrumentarium. Het is daarbij wel van belang dat daarmee op korte termijn gestart wordt. Het vergt veel tijd en vereist afstemming en inzet op provincie-overstijgend niveau. Gedacht kan worden aan labelling, certificering en vermarkting van landbouwproducten met biodiversiteitswaarde ('Biodivers Excellent'). Een andere mogelijkheid is fondsvorming door een heffing in supermarkten op agrarische producten, waarbij de middelen worden ingezet voor een veel bredere financieringsbasis voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Tenslotte kan gedacht worden aan verdere doorontwikkeling van de vergroening van de Europese inkomenssteun aan agrariërs die in het nieuwe GLB in gang wordt gezet. Deze doorontwikkeling kan de vorm krijgen van een verbreding naar een vergoeding voor agrariërs voor alle ecosysteemdiensten die zij leveren. Dit biedt op de lange termijn kansen voor een meer duurzame, minder intensieve landbouw die meer ruimte biedt aan agrarische biodiversiteit. Het Planbureau voor de Leefomgeving is op dit moment bezig met gebiedsgerichte (pilot)verkenningen hiernaar.

Naast economisch instrumentarium zien wij kansen in sociaal instrumentarium. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het bevorderen van lokale betrokkenheid en dialoog tussen samenleving en agrariërs, om netwerkvorming en om het overdragen van kennis over effectieve beheermaatregelen. ANV's, vrijwilligers en de organisaties waarmee vrijwilligers vaak verbonden zijn, kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Ook kan overwogen worden het Brabantse bedrijfsleven te betrekken bij de vraag wat een agrarisch gebied met 'biodiversiteitsinhoud' waard is in termen van economie en leefklimaat.

12.4 Concretisering en herijking van de doelen

De strategische doelstellingen in BrUG zijn abstract geformuleerd. Via de regelingen wordt vervolgens heel concreet op maatregelniveau gewerkt aan het realiseren van deze doelstellingen. Wij hebben in voorgaande hoofdstukken diverse malen geconstateerd dat er een 'gat' bestaat tussen strategische doelstelling en maatregelen doordat geen concreet beeld bestaat van de doelstellingen en de opgave in Brabant. Ook zijn er weinig duidelijke randvoorwaarden bij de uitvoering van de regelingen en komen daardoor pakketten regelmatig op plaatsen terecht waarvan op voorhand reeds duidelijk is dat zij weinig ecologisch voordeel zullen opleveren, zoals bijvoorbeeld akkerranden langs doorgaande wegen of weidevogelpakketten nabij opgaande begroeiing. Ook vindt nauwelijks monitoring plaats. Het gevolg hiervan is dat onduidelijk is wat de maatregelen opleveren, welk deel van de opgave daarmee wordt bereikt en wanneer het einddoel 'duurzaam behoud' bereikt is.

Wij bevelen aan de strategische doelstellingen te concretiseren en kwantificeren, een beeld te ontwikkelen van de resterende opgave en een inschatting te maken van de kosten die hiermee gepaard gaan, zowel in nominale bedragen als in relatieve zin. Wat kost het realiseren van de doelen voor de ene soort in vergelijking tot de andere soort, wat kost het voor de ene soortgroep in vergelijking tot de andere, etc.? Staat dit in verhouding tot de waarde die we aan deze soorten en soortgroepen willen toekennen en wat is daaruit volgend de meest rationele inzet van middelen?

Een dergelijk beeld helpt om te komen tot een herijking van de doelstellingen, het onderling afwegen van de ambities en het sterker sturen op kosteneffectiviteit in het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Wij verwachten dat wanneer de provincie haar beleid concretiseert en doorrekent, het noodzakelijk zal zijn een strategische keuze te maken tussen ófwel het bijstellen van de soortbehoudoelstelling op basis van 'inpasbaarheid' van soorten in de huidige agrarische bedrijfsvoering ófwel het ontwikkelen en inzetten van steviger, flankerend instrumentarium om ook de 'moeilijke soorten' duurzaam te behouden.

In verband met de door landelijke stelselherziening noodzakelijke actualisatie van het Natuurbeheerplan doen wij hieronder een aantal aanbevelingen gericht op de korte termijn.

Wij bevelen aan om de begrenzing van zoekgebieden te baseren op een bredere afspiegeling van de Brabantse biodiversiteit dan alleen broedvogels en belangrijke abiotische randvoorwaarden, zoals kweldruk en openheid van het landschap, een grote rol te laten spelen.

Wij bevelen aan, met name op de zandgronden, nieuwe en ruimere gebieden te begrenzen, gebaseerd op een combinatie van de beheersgebieden, de Groenblauwe mantel, de zoekgebieden LAL en de gebieden met veel opgaande Stika-elementen. Binnen deze begrenzing verdienen gebieden met een hoge kweldruk extra aandacht omdat zij een grotere potentie hebben.

Om de effectiviteit van het beheer te vergroten, bevelen wij aan om in de Groenblauwe Mantel (GBM) gebieden te begrenzen waar (combinaties van) landschapspakketten en randenbeheer kunnen worden aangevraagd.

12.5 Geïntegreerd ruimtelijk sturingsconcept

Geconcludeerd is dat in de afgelopen jaren een begin is gemaakt met sturing op de inzet van subsidies vanuit het strategisch beleid van de provincie. Tot nu toe vindt vooral sturing plaats vanuit de sectorale inhoud. De leefgebiedenbenadering is door GS geaccepteerd als 'uitvoeringsmethode' voor de inzet van agrarische natuursubsidie. In het ruimtelijk beleid heeft de provincie het concept van de Groenblauwe mantel ontwikkeld waarin kleinschalige landschappen rond de EHS centraal staan. In Stika speelt het concept van de groenblauwe dooradering van het agrarisch landschap. In SNL-A wordt gewerkt met het concept van kerngebieden voor collectief beheer. Op deze wijze bestaan er nu diverse ruimtelijke sturingsconcepten die nog relatief los van elkaar een eigen rol spelen binnen de afzonderlijke regelingen. Wij bevelen aan om een geïntegreerd sturingsconcept (opgebouwd uit de genoemde concepten) te ontwikkelen waarin het toepassingsdomein en de reikwijdte van de afzonderlijke sturingsconcepten en de verhouding tussen deze concepten wordt opgehelderd. Een dergelijk geïntegreerd concept biedt mogelijk ook bruikbare handvatten bij de positionering van de regelingen.

12.6 Samenhangende visie en integrale sturing op de inzet van subsidies

Deze evaluatie was gericht op 'de complexe wereld van de Brabantse regelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer'. Het in beeld brengen en ordenen van de informatie over deze wereld was inderdaad zeer complex en tijdrovend. Dat werd vooral veroorzaakt doordat de benodigde informatie slechts gefragmenteerd beschikbaar was in een zeer groot aantal bronnen. Tijdens de evaluatie zijn wij het ontbreken van een samenhangend verhaal over het Brabantse agrarisch natuur- en landschapsbeheer als een belangrijk gemis gaan ervaren en niet alleen voor ons als onderzoekers, ook voor direct betrokkenen en de bredere buitenwereld. Wij zijn van mening dat het noodzakelijk is dat er een overkoepelende visie voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer ontwikkeld wordt. Dit om redenen van communicatie en transparantie, voor het verbeteren van de mogelijkheden tot samenwerking tussen de regelingen en voor het herkennen en benutten van kansen en sturingsmogelijkheden. Een dergelijke koepelvisie maakt het mogelijk een samenhangend verhaal over agrarisch natuur- en landschapsbeheer te vertellen en helpt om de buitenwereld duidelijk te maken waar het agrarisch natuur- en landschapsbeheer in welke delen van Brabant mee bezig is en waarom het belangrijk is.

Naar onze mening dienen ecologie, landschap en maatschappij de drie hoofdmotieven in dat verhaal te vormen, waarbij vooral het hoofdmotief 'maatschappij' meer aandacht moet krijgen dan voorheen. De mens dient in het verhaal over agrarisch natuur- en landschapsbeheer meer centraal komen te staan: de mensen die het mogelijk maken (agrariërs, vrijwilligers, e.d.), de mensen die het waarderen en ervan genieten (recreanten) en de mensen die ervan profiteren (bedrijven en burgers). In het verlengde daarvan bevelen wij aan om ook bewuster en intensiever gebruik te maken van sociaal instrumentarium in het agrarisch natuur- en landschapsbeleid. Het gaat daarbij om het inzetten van sociale instrumenten als kennisontwikkeling en -deling, netwerkvorming, stimulering vrijwilligersinzet, communicatie, e.d.

12.7 Hoofdaanbevelingen

Aanbevolen wordt vanuit de sterk in belang toegenomen rol van de provincie strategischer te kijken naar het agrarisch natuur- en landschapsbeleid en te bepalen in welke hiërarchie de BrUG-doelstellingen voor het agrarisch gebied ten opzichte van elkaar staan (neven- of ondergeschikt).

Aanbevolen wordt de huidige subsidieregelingen als een integraal geheel aan te sturen **vanuit het strategisch beleid** en zorg te dragen voor een goed functionerende en gesloten beleidscyclus. Onderdeel hiervan is een betere integratie van de doelen van de regelingen. Een ander onderdeel hiervan is de ontwikkeling van een bredere mix van financieel-economische en sociale instrumenten.

Aanbevolen wordt ook instrumentarium te ontwikkelen voor behoud van agrarische natuur (inclusief – voorheen – gewone soorten) in de witte gebieden. Onderdeel daarvan kan een laagdrempelige, goedkope subsidieregeling zijn, al dan niet geïntegreerd in de beleidsregel Verbindingen en Landschap.

Wij bevelen aan om doelen en randvoorwaarden van de regelingen concreter te formuleren en deze te voorzien van een adequate monitoring. Bij de uitvoering van de monitoring bevelen wij aan om ook expliciet gebruik te maken van vrijwilligers onder professionele coördinatie. Dit levert naast relatief goedkope monitoring ook lokale betrokkenheid op bij de regelingen.

Aanbevolen wordt om de regelingen zelf **niet** te integreren, wel om ze beter af te stemmen en te zorgen dat een samenhangend bouwwerk ontstaat waarin geen grote gaten vallen of kansen gemist worden.

Wij bevelen de provincie aan om zich bij het maken van keuzen op korte termijn over de instrumentele afstemming tussen de regelingen in het kader van de stelselherziening te beperken tot 'no regret'-opties waarover consensus bestaat bij de regelingseigenaren. Start voor meer fundamentele keuzen over de positionering en afstemming tussen de regelingen op de middellange termijn bij de strategische doelstellingen en neem hiervoor meer tijd.

Wij bevelen aan om de leefgebiedenbenadering (het LAL) Brabantbreed sturend te maken voor de inzet van (kostbare) agrarische natuurbeheersubsidies die gebaseerd zijn op inkomstenderving. Dit vereist dat de beheersgebieden EHS op de zandgronden opnieuw begrensd worden, dat hieraan ecologische doelstellingen (soorten van het halfopen landschap) gekoppeld worden, dat onderzocht wordt welke gecombineerde openstelling van landschapspakketten en randenpakketten noodzakelijk is om de betreffende soorten effectief te behouden en dat deze pakketten worden opengesteld.

Wij bevelen daarnaast aan om flankerend beleid te ontwikkelen voor agrarisch natuurbehoud in de witte gebieden die buiten het begrensde gebied voor agrarische natuurbeheersubsidie vallen, bijvoorbeeld door hiervoor een laagdrempelige, goedkope (sub)regeling te ontwikkelen die niet gebaseerd is op inkomstenderving.

Voor de middellange tot lange termijn bevelen wij aan, ook in landelijke verband, te verkennen welke kansen het ontwikkelen en inzetten van financieel-economisch instrumentarium, anders dan subsidies, biedt.

Wij bevelen aan meer in te zetten op sociaal instrumentarium en een programma te ontwikkelen gericht op het bevorderen van lokale betrokkenheid en dialoog tussen samenleving en agrariërs, op netwerkvorming en op het overdragen van kennis over effectieve beheermaatregelen.

Wij bevelen aan om een overkoepelende en aansprekende visie voor het agrarisch natuur- en landschapsbeleid te ontwikkelen en hiermee meer naar buiten te treden. Deze visie dient ook een stip aan de horizon te schetsen.

Aanbevolen wordt kennisontwikkeling voor effectief agrarisch natuurbeheer systematisch en programmatisch op te pakken. Agrarisch natuurbeheer is zeer kennisintensief en de benodigde kennis is voor slechts een zeer klein aantal soorten voldoende beschikbaar. Tot voor kort had het Rijk een dominante rol in de kennis- en onderzoeksprogrammering. Om te voorkomen dat grote lacunes ontstaan is het van belang dat provincies deze nieuwe rol actief oppakken.

Bijlage 1 Evaluatiekader Evaluatie agrarisch natuur- en landschapsbeheer Brabant

HOOFDDOEL 1: een beeld van de effectiviteit (terugblikkend)		
Onderzoeksvragen gericht op inventarisatie/beschrijving	Evaluatievragen gericht op waardering	Leerpunten en aanbevelingen op basis van de terugblik
1. Wat hield het provinciale beleid in? Wat waren de (concrete) doelstellingen?	1. Wat was de kwaliteit van het beleid?	1. Hadden we tot een betere kwaliteit van beleid kunnen komen en wat leren we hiervan voor de toekomst?
2. Welke instrumenten en middelen heeft de provincie ingezet (m.n. SAN/SNL-A, Stika, Beleidsregel Kleine Landschapselementen en BD & Leefgebieden) voor welke doelen?	2. Waren de subsidie-instrumenten (SAN/SNL-A, Stika, Beleidsregel Kleine Landschapselementen en BD & Leefgebieden) effectief?	2. Hadden we ons instrumentarium effectiever kunnen inzetten en wat leren we hiervan voor de toekomst?
3. Hoe was het uitvoeringsproces voor SAN/SNL-A, Stika, Beleidsregel Kleine Landschapselementen en BD & Leefgebieden vormgegeven?	3. Was het uitvoeringsproces voor SAN/SNL-A, Stika, Beleidsregel Kleine Landschapselementen en BD & Leefgebieden effectief?	3. Hoe hadden we het uitvoeringsproces effectiever kunnen maken en wat leren we hiervan voor de toekomst?
4. Waar liggen de gebieden met (gesubsidieerd) natuur- en landschapsbeheer en wat voor type (gesubsidieerd) agrarisch natuur- en landschapsbeheer vindt er plaats?	4. Lagen de gebieden waar agrarisch natuur- en landschapsbeheer mogelijk is en de af te sluiten pakketten op de juiste plaats om het (voormalige) provinciale beleid te realiseren?	4. Hoe hadden we (nog beter) kunnen zorgen dat de gebieden en pakketten op de juiste plek liggen en wat leren we hiervan voor de toekomst?
5. Welke monitoring vond er plaats?	5. Was de monitoring op orde?	5. Hoe hadden we kunnen zorgen dat de monitoring op orde was geweest en wat leren we hiervan voor de toekomst?
6. Wat zijn de resultaten van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer voor biodiversiteit en landschapskwaliteit	6. Zijn de bereikte resultaten conform verwachting/voldoende? In hoeverre is het (voormalige) beleid gerealiseerd?	6. Hoe hadden we betere resultaten kunnen bereiken en wat leren we hiervan voor de toekomst?
7. Wat waren de kosten en baten van weidevogelbeheer, akkervogelbeheer, floristisch beheer, landschapsbeheer?	7. Wat was het rendement van weidevogelbeheer, akkervogelbeheer, floristisch beheer, landschapsbeheer?	7. Hoe hadden we het rendement kunnen verbeteren en wat leren we hiervan voor de toekomst? Is het rendement voldoende om ermee door te gaan?
8. Welke partijen waren betrokken en welke rol spelen zij?	8. Waren de goede partijen betrokken en speelden zij de juiste rol?	8. Hoe hadden we de goede partijen kunnen betrekken en 'in hun rol' zetten en wat leren we hiervan voor de toekomst?

HOOFDDOEL 2: aanbevelingen voor de nieuwe strategie (vooruitblikkend)		
Onderzoeksvragen gericht op inventarisatie/identificatie van potentiële kansen	Evaluatievragen gericht op waardering (op zoek naar de echte kansen)	Aanbevelingen op basis van de vooruitblik
9. Wat houdt de nieuwe provinciale natuur- en landschapsvisie en de nieuwe strategie voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer in?		
10. Welke andere/nieuwe partijen hebben objectief belang bij de nieuwe visie cq van welke bestaande partijen veranderen de belangen?	10. Zijn er andere partijen te vinden die kunnen bijdragen aan de ambities van de provincie voor het landelijk gebied? Welke andere/nieuwe partijen bieden het meest perspectief? Welke bestaande partijen bieden nieuwe kansen door hun toegenomen belangen?	10. Op welke partijen kan de provincie zich in de toekomst het best richten en wat is daarbij 'het belang' waarop die partij kan worden aangesproken?
11. Hoe kunnen de bestaande (subsidie)instrumenten (SAN/SNL-A, Stika, Beleidsregel Kleine Landschapselementen en BD & Leefgebieden) gericht worden op de nieuwe strategie?	11. Liggen de gebieden waar agrarisch natuur- en landschapsbeheer mogelijk is en de af te sluiten pakketten op de juiste plaats om het toekomstige provinciale beleid te realiseren? Zijn er verbeteringen mogelijk voor het behoud en herstel van cultuur-historisch waardevolle landschappen, voor recreatiemogelijkheden en voor de beleefbaarheid van het agrarisch landschap?	11. Welke pakketten in welke gebieden zou de provincie in de toekomst open dienen te stellen?
12. Wat zijn de kansen/meerwaarde van het nieuwe GLB om de provinciale ambities te realiseren?	12. Wat zijn de belangrijkste kansen van het nieuwe GLB en hoe kan daarvan gebruik gemaakt worden in de nieuwe provinciale strategie?	12. Hoe kunnen de belangrijke kansen van het nieuwe GLB benut worden?
13. Welke nieuwe instrumenten en middelen kan de provincie inzetten voor de nieuwe strategie?	13. Wat zijn de meest kansrijke nieuwe instrumenten waarop de provincie kan inzetten?	13. Welke nieuwe instrumenten/uitvoeringssporen kan de provincie inzetten?

Bijlage 2 Documentatielijst

Politiek en bestuur		
Bestuursakkoord VVD- CDA-SP	"Tien voor Brabant".	ongedateerd
Toestand van de natuur/monitoring		
Provincie Noord-Brabant	Toestand van de Brabantse Natuur 1996	1996
Provincie Noord-Brabant	Toestand van de Brabantse Natuur 2000	juni 2000
Provincie Noord-Brabant	Breedscheenjuffers, bevers en andere Brabanders. De toestand van de Brabantse natuur 2004	2004
Provincie Noord-Brabant	Rijk aan natuur, rijk door natuur. De toestand van de Brabantse natuur 2008	2008
Provincie Noord-Brabant	Toestand van de Brabantse Natuur 2012	mei 2012
Sovon – Landschaps- beheer Nederland	Weidevogelbalans 2013	mei 2013
Oosterbaan et al.	Monitor Kleine Landschapselementen	2005
Koomen et al.	Nulmeting	2007
Mark Kapteijns	Leven op de rand. Akkervogelbeheer op Brabantse landbouwbedrijven een succes! (film)	2011
Mark Kapteijns	Natuur dicht bij huis. Landgoed de Langakkers Leende (film)	2012
Ruimtelijk beleid		
Provincie Noord-Brabant	Streekplan	1992
Provincie Noord-Brabant	Streekplan 'Brabant in balans'	2002
Ministerie van LNV	Structuurschema Groene Ruimte 2	2003
Provincie Noord-Brabant	Structuurvisie ruimtelijke ordening	1 januari 2011
Provincie Noord-Brabant	Gebiedspaspoorten. Uitwerking Structuurvisie ruimtelijke ordening	1 januari 2011
Provincie Noord-Brabant	Verordening Ruimte 2012	PS, 11 mei 2012
Natuur- en landschapsbeleid		
Ministerie van LNV	Natuurbeleidsplan	1990
Ministerie van LNV	Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw	juli 2000
Provincie Noord-Brabant	Natuurbeleidsplan Noord-Brabant	1993
Provincie Noord-Brabant	Natuur- en Landschapsoffensief Brabant. Beleidsnota natuur en landschap in Noord-Brabant 2002-2012	Vastgesteld door PS in april 2002
Provincie Noord-Brabant	Brabant: uitnodigend groen. Integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012-2022	Vastgesteld door PS d.d. 21 september 2012

Soorten- en leefgebiedenbeleid		
Provincie Noord-Brabant	Over bevers, blauwtjes en Brabanters. Ruimer baan voor bedreigde 'Brabanders'	ongedateerd
Provincie Noord-Brabant	Achtergrondrapport Nota uitvoering soortenbeleid	januari 2008
Ministerie van LNV	De leefgebiedenbenadering. Een nieuwe beleidsstrategie voor soorten.	september 2007
Bureau Waardenburg	Werktitel: Pilot Uitwerking Leefgebiedenbenadering. Leefgebieden in het Brabantse akkerbouwgebied op zeelei	3 juli 2008
Bureau Waardenburg	Uitwerkingsplan leefgebied agrarisch landschap in Noord-Brabant. Onderdeel zand- en rivierkleigronden	17 juli 2009
Provincie Noord-Brabant	Aanpassingen Leefgebiedsplan Agrarisch Landschap. Notitie over herziening doelsoorten, gebieden en maatregelen	11 januari 2010
[Provincie Noord-Brabant]	Meerjarenprogramma uitvoering soortenbeleid 2005-2009 (incl. jaarprogramma 2005)	ongedateerd
Royal Haskoning	Evaluatie meerjarenprogramma Soortenbeleid 2005-2009.	9 maart 2010
Subsidieregeling Soorten en Leefgebieden		
[Provincie Noord-Brabant]	Beleidsregel uitvoering soortenbeleid Noord-Brabant. Handleiding voor de aanvrager	ongedateerd (vermoedelijk 28-10-2005)
Provincie Noord-Brabant	Subsidieregeling uitvoering soortenbeleid Noord-Brabant. Intrekking regeling	1-4-2013
[Provincie Noord-Brabant]	Jaarverslag uitvoering soorten 2001	ongedateerd
[Provincie Noord-Brabant]	Jaarverslag uitvoering soorten 2002	ongedateerd
[Provincie Noord-Brabant]	Financieel jaarverslag uitvoering soorten 2003	ongedateerd
[Provincie Noord-Brabant]	Jaarverslag uitvoering soorten 2004	ongedateerd
[Provincie Noord-Brabant]	Verantwoording uitgaven soortenbeleid 2005	ongedateerd
[Provincie Noord-Brabant]	Jaarverslag uitvoering soorten rijksbijdrage 2006	ongedateerd
[Provincie Noord-Brabant]	Jaarprogramma Uitvoering soortenbeleid 2007	ongedateerd
[Provincie Noord-Brabant]	Jaarprogramma soortenbescherming 2008	ongedateerd
Brabants Landschap, CL	Projectplan Stimulering soorten van het agrarisch landschap. Optimaliseren van de leefbaarheid	21 december 2011
Brabants Landschap, CL	Projectplan Maatregelen soorten agrarisch landschap (Invulformat)	2013 (website CL)

Brabants Landschap, CL	Project soorten agrarisch landschap. Aanvraagformulier	2013 (website CL)
Brabants Landschap, CL	Project soorten agrarisch landschap. Afrondingsformulier	2013 (website CL)
Brabants Landschap, CL	Jaarverslag Vrijwillige weidevogelbescherming in Noord-Brabant 2011	2012
Brabants Landschap, CL	Jaarverslag Vrijwillige weidevogelbescherming in Noord-Brabant 2012	2013
Brabants Landschap, CL	Jaarverslag Vrijwillige weidevogelbescherming in Noord-Brabant 2013	2014
Brabants Landschap, CL	Jaarverslag Vrijwillige bescherming kerkuil en steenuil in Noord-Brabant 2011	2012
Ecologisch adviesbureau Cools	Leven op de rand. Flora en fauna in akkerranden op de Brabantse klei in 2009	2010
Ecologisch adviesbureau Cools	Leven op de rand. Flora en fauna in akkerranden op de Brabantse klei in 2010	2011
Ecologisch adviesbureau Cools	Leven op de rand. Flora en fauna in akkerranden op de Brabantse klei. Evaluatierapport 2009-2010-2011.	juli 2012
Sloothaak, J.	Drie jaar akkerrandenbeheer in Brabant zorgt voor meetbaar resultaat! 2009-2011. Hoe SoLaBio bijdraagt aan meer akkervogels en tevreden boeren	oktober 2012
Ecologisch adviesbureau Cools	Onderzoek naar bijzondere plantensoorten in akkerranden op de Brabantse zeelei in 2013 en evaluatieonderzoek 2012-2013.	september 2013
Scherpenisse-Gutter	Topranden in Brabant	2012
Brabants Landschap, CL	Data Regeling rustzones. Alle jaren (excelbestand)	2013
Brabants Landschap, CL	Locaties groepen (excelbestand)	2013
Sloothaak, J.	Evaluatie regeling 'Rustzones voor kritische weidevogels'	augustus 2010
Brabants Landschap, CL	Natuurwerkgroepen verbeteren Brabantse leefgebieden	Nieuwsbrief Landschapsbeheer 2013
Verstegen & Sloothaak	Pilot-project Maatregelen voor Kievit op bouwland 2012. Eindrapportage	oktober 2012
Raaijmakers, R.	Verrassingsmenu. Onderzoek naar het voedselaanbod voor Kievitkuikens bij akkerbouwteelt op zandgrond	augustus 2013
Sloothaak, J.	Het patrijzenproject (pdf-versie van powerpointpresentatie)	19 april 2013
Sloothaak, J.	Nattigheid zorgt voor nieuwkomers. In: Jaarverslag Vrijwillige weidevogelbescherming in Noord-Brabant 2012.	2013
SNL-A		
Ministerie van LNV	Structuurschema Groene Ruimte 2	
Provincie-Noord-Brabant	Begrenzingsplannen	

Provincie-Noord-Brabant	Begrenzingsplan Ruime Jas zoekgebieden Noord-Brabant	
Provincie Noord-Brabant	Beheers- en landschapsgebiedsplan Noord-Brabant. Definitief plan	juli 2002
Arcadis	Natuurbeheerplan. Aanpassing weidevogels.	28 april 2009
Provincie Noord-Brabant	Natuurbeheerplan [2009] Provincie Noord-Brabant	22 september 2009
Provincie Noord-Brabant	Wat kan SNL betekenen voor LAL? Notitie over de ruimtelijke en instrumentele overeenkomsten en verschillen.	8 februari 2010
Provincie Noord-Brabant	Natuurbeheerplan 2011 Provincie Noord-Brabant	28 september 2010
Provincies	Aansturingsprotocol voor de uitvoering van het Programma Beheer (PB) en het Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL)	ongedateerd
Provincie Noord-Brabant/ Dienst Regelingen	Prestatieovereenkomst 2010 tussen de provincie Noord-Brabant en de Dienst Regelingen met betrekking tot het Programma Beheer en het Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer	ongedateerd
Commissie Jansen	Provincies, natuurlijk...!	12 september 2012
Dienst Regelingen	Programma Beheer Jaarverslag 2007	februari 2008
Dienst Regelingen	Jaarrapportage 2008 Programma Beheer	februari 2009
Dienst Regelingen	Jaarrapportage 2009 Programma Beheer	maart 2010
Dienst Regelingen	Tabellen Jaarrapportage 2010 Programma Beheer	ongedateerd
Dienst Regelingen	2011-01 Aanvulling collectief. Ingelezen omvang in hectare [2010]	ongedateerd
Dienst Regelingen	Jaarrapportage DR basis PEIL [2011] - hoofdstuk 2 - 11	2 oktober 2012
Dienst Regelingen	2012-01 Jaarrapportage DR (basis PEIL) [2011] - hoofdstuk 2 - 11	3 oktober 2012
Dienst Regelingen	2012-01 Aanvulling collectief. Ingelezen collectief beheer [2011]	2 januari 2012
Dienst Regelingen	Jaarrapportage DR [2012] - hoofdstuk 6 -11	2 juli 2013
Van der Vlist	Beheerrapport	2011
Natuurbalans - Limes Divergens	Bescherming van weidevogels in Noord-Brabant	juni 2005
Brabants Landschap, CL	Resultaten bewerkt (exceldocument)	2013
Brabants Landschap, CL	Figuren Verandering legfels per groep (exceldocument)	2013
Brabants Landschap, CL	Figuren Ontwikkeling legfels 2012	2013
	Kaart Noord-Brabant met gemeenten en ANV's	2010
S. van Gils & J. Sloothaak	Effectiviteit Brabantse akkerranden in vier collectieve akkervogelbeheerplannen	januari 2013
Provincie Noord-Brabant	Collectief weide- en akkervogelbeheerplan. Land van Heusden en Altena 2011. Actualisatie 2012. Actualisatie 2013	februari 2012
Provincie Noord-Brabant	Collectief akkervogelbeheerplan. Biesbosch 2011. Actualisatie 2012. Actualisatie 2013.	februari 2012

Provincie Noord-Brabant	Collectief weide- en akkervogelbeheerplan. Beerse Overlaet 2011. Actualisatie 2012. Actualisatie 2013.	februari 2012
Provincie Noord-Brabant	Collectief weide- en akkervogelbeheerplan. Made-Drimmelen 2011. Actualisatie 2012. Actualisatie 2013.	februari 2012
Provincie Noord-Brabant	Collectief akkervogelbeheerplan. Moerdijk. Actualisatie 2012	februari 2012
Provincie Noord-Brabant	Collectief weide- en akkervogelbeheerplan. Rielsche heide 2011. Actualisatie 2012. Actualisatie 2013.	februari 2012
Provincie Noord-Brabant	Collectief weide- en akkervogelbeheerplan. Schijndelsche heide. Actualisatie 2012	februari 2012
Provincie Noord-Brabant	Collectief akkervogelbeheerplan. Bergen op Zoom 2011. Actualisatie 2012. Actualisatie 2013.	februari 2012
Provincie Noord-Brabant	Collectief akkervogelbeheerplan. Steenbergen 2011. Actualisatie 2012. Actualisatie 2013.	februari 2012
Provincie Noord-Brabant	Collectief weidevogelbeheerplan. Vughtse Gement 2011. Actualisatie 2012. Actualisatie 2013.	februari 2012
Braam et al.	Maasheggenonderzoek	2008
Kleijn, D.	De effectiviteit van agrarisch natuurbeheer	ongedateerd (ca. 2012)
Ten Holt et al.	Kerngebieden weidevogels en agrarische natuur. Ronde langs de provincies en het Rijk	2013
Melman et al.	Op naar kerngebieden voor weidevogels in Nederland	2012
Sierdsema et al.	Weidevogelkerngebieden Noord-Holland; vergelijking van vier scenario's	2013
Provinciale subsidieregeling Natuur en landschap		
Provincie Noord-Brabant	Beleidsregel Subsidie natuur en landschap (2005 - 2006). Inhoud regeling en wetstechnische informatie.	22 december 2005, archiefweb
Provincie Noord-Brabant	Beleidsregel Subsidie natuur en landschap (2006 - 2008). Inhoud regeling en wetstechnische informatie.	28 september 2006, archiefweb
Provincie Noord-Brabant	Beleidsregel Subsidie natuur en landschap (2008 - 2010). Inhoud regeling en wetstechnische informatie	15 mei 2008, archiefweb
Provincie Noord-Brabant	Subsidieregeling Natuur en landschap (2011). Inhoud regeling, wetstechnische informatie en toelichting	1 januari 2011, website provincie
Provincie Noord-Brabant	Subsidieregeling Natuur en landschap (2011-2012). Inhoud regeling, wetstechnische informatie en toelichting	22 december 2011, website provincie
Provincie Noord-Brabant	Subsidieregeling Natuur en landschap (2012). Inhoud regeling, wetstechnische informatie.	2 juni 2012, website provincie
Provincie Noord-Brabant	Subsidieregeling Natuur en landschap (2012). Inhoud regeling, wetstechnische informatie	20 december 2012, website provincie
Provincie Noord-Brabant	Subsidieregeling Verbindingen en landschap Noord-Brabant, geldig sinds 28 september 2013	website provincie, nov. 2013

Provincie Noord-Brabant	Bijlage 5 behorende bij de Subsidieregeling verbindingen en landschap Noord-Brabant. Handreiking ecologische visie.	website provincie, nov. 2013
Brabants Landschap. Coördinatiepunt Landschapsbeheer	6.500 projecten voor een uitnodigend groener Brabant. 25 jaar provinciale subsidieregeling voor natuur, landschap en biodiversiteit: geboekte resultaten en aanbevelingen voor de toekomst	augustus 2012
Dorenbosch & Crombaghs	Amfibiepoelen in Noord-Brabant. Een onderzoek naar het functioneren van poelen aangelegd in het cultuurlandschap als voortplantingsplaats voor amfibieën	12 oktober 2001
Ecologisch adviesbureau Cools	Evaluatie van 11 gerealiseerde ecologische verbindingszones in Noord-Brabant	december 2008
Kragten	Beleidsvaluatie Ecologische Verbindingszones 2006-2010	maart 2012
Stikkel, H.	Onderzoek naar de aanleg en het onderhoud van erfbeplantingen in Noord-Brabant	2006
Coördinatiepunt Landschapsbeheer	Subsidiebeschikkingen 1996 - 2010 (excelbestand)	ongedateerd
Coördinatiepunt Landschapsbeheer	Subsidiebeschikkingen 2010 - 2013 (excelbestand)	ongedateerd
Stika		
Werkgroep Dijk van een landschap	Nieuwsbrief project 'Dijk van een landschap'	maart 2000
Gemeente Etten-Leur /Coördinatiepunt Landschapsbeheer	Natuurlijk Etten-Leur, een buitenkans!	juni 2000
Provincie Noord-Brabant	Special Agrarisch Landschapsbeheer, Gebiedscommissie Brabantse Delta	december 2003
Grontmij	Agrarisch landschapsbeheer Brabantse Delta e.o.	april 2005
Europese Commissie	Staatssteun/Nederland. Catalogus Groenblauwe Diensten	2007
Provincie Noord-Brabant	Groen Blauw Stimuleringskader Noord-Brabant. Onderdeel Diensten. Beleidsregel.	juni 2007
Provincie Noord-Brabant	Bijlage C Pakketten maatregel fijne dooradering behorende bij Groen Blauw Stimuleringskader Noord-Brabant, versie 1 december 2008	Vastgesteld bij besluit van GS van 16 december 2008, nr. 1475112
Provincie Noord-Brabant	Bijlage D Pakketten maatregel duurzaam waterbeheer behorende bij Groen Blauw Stimuleringskader Noord-Brabant, juni 2007	Vastgesteld bij besluit van GS van 16 december 2008, nr. 1475112

Provincie Noord-Brabant	Bijlage E Pakketten maatregelen vergroten recreatief medegebruik agrarisch cultuurlandschap behorende bij Groen Blauw Stimuleringskader Noord-Brabant, november 2008	Vastgesteld bij besluit van GS van 16 december 2008, nr. 1475112
Provincie Noord-Brabant	Actualisering Groen-Blauw Stimuleringskader Noord-Brabant	GS, nr 247/08, 23 december 2008
Provincie Noord-Brabant	Wijzigingsregeling subsidie Groen Blauw Stimuleringskader Noord-Brabant	GS, nr 93/10, 26 mei 2010
Provincie Noord-Brabant	Subsidieregeling Groen Blauw Stimuleringskader Noord-Brabant, geldig sinds 27 mei 2010.	website provincie, nov. 2013
Coördinatiepunt Landschapsbeheer	Stand van zaken Groen-Blauw Stimuleringskader (kaart)	april 2011
Provincie Noord-Brabant	Verzoek om offerte organisatie veldloket agrarisch natuurbeheer	april 2012
[Provincie Noord-Brabant]	GBSK Totaaloverzicht 2013 - 2 (exceltabel)	1 juli 2013
Dienst Regelingen	Rapportage StiKa. Werklijsten per gebied en totaaloverzicht per 2013-Q3 (excelbestanden)	2013
Provincie Noord-Brabant	[Tabel overzicht proceskosten Stika] Bijlage uitvraag Brabants Landschap 2013	onbekend
Coördinatiepunt Landschapsbeheer/ Dienst Regelingen	Groen Blauw Stimuleringskader. Rapportage van 11 gebiedscontracten in Noord-Brabant. Peildatum 31 december 2012	april 2013
Ecologisch adviesbureau Cools	Onderzoek naar het effect van actief randenbeheer op akker- en weidevogels in West-Brabant	november 2007
FAB	Actief Randenbeheer Brabant II	2009
Scherpenisse-Gutter	Biodiversiteit in perceelsranden in Noord-Brabant	2008
Aukema et al.	Biodiversiteit bij actief randenbeheer in Noord-Brabant 2008-2012	2013
Coördinatiepunt Landschapsbeheer	Ontwikkeling subsidieregeling Groen Blauw Stimuleringskader	november 2013
Coördinatiepunt Landschapsbeheer	Voorstel Coördinatiepunt Landschapsbeheer voor koppeling tussen landschapstypologie en pakketten voor aandachtsgebieden	november 2013
Uitvoeringsorganisatie regelingen		
Provincie Noord-Brabant/ Brabants Landschap	Overeenkomst landschapsbeheer Noord-Brabant 2010-2013	[2010]
Coördinatiepunt Landschapsbeheer	Werkplan 2014	18 november 2013
Coördinatiepunt Landschapsbeheer	Jaarverslag Landschapsbeheer	2012

Nieuw stelsel ANLB		
Aard Mulders	De toekomst van het buitengebied en de rol die collectieven daarin binnen het GLB kunnen spelen (powerpoint)	29 augustus 2013
Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer 2016	Doorwerking internationale doelen biodiversiteit Agrarisch Natuur- en landschapsbeheer. Afspraken tussen Rijk en provincies over de doorvertaling van de internationale doelen biodiversiteit door inzet van het instrument agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANB), concept	6 december 2013
Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer 2016	ANB-doelen Staat van Instandhouding (exceltabel), concept	6 december 2013
Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer 2016	Tijdelijk Vernieuwd Stelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer 2016, concept	6 december 2013
Ministerie van EZ	Vooruit met natuurbeleid - tussenbalans. Brief van de staatssecretaris aan de TK.	31 oktober 2013
GLB en stelselherziening		
Anonymous	Presentatie van rapport Nationale invulling vergroening GLB van uit het oogpunt van biodiversiteit (verslag lunchbijeenkomst)	4 november 2013
B. Elbersen & W. Vullings	Nationale invulling vergroening GLB van uit het oogpunt van biodiversiteit (powerpoint)	4 november 2013
Provincie Noord-Brabant	Collectief in te vullen vergroeningsopgave per gemeente (kaart)	oktober 2013
Coördinatiepunt Landschapsbeheer	Bijlage 1: Toelichting vorming collectief voor invulling agrarisch natuurbeheer vanaf 2016	
Ministerie van Economische Zaken	Implementatie Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	6 december 2013
Visser et al.	Randenbeheer in het GLB	november 2012
Van Doorn et al.	Nationale invulling vergroening GLB vanuit het perspectief van biodiversiteit. Alterra-rapport 2478	2013
Gerritsen et al.	Ontwikkelingen in de Landbouw in de provincie Zeeland; Samenvattend overzicht over de periode 2005- 2020	2013
Mulders, A.	Agrarisch natuur- en landschapsbeheer 2016. Hoofdstructuur Vernieuwd Stelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer. vs. 5.0	9 januari 2014
Mulders, A.	Agrarisch natuur- en landschapsbeheer 2016. Begrippenlijst Agrarisch natuur- en landschapsbeheer 2016	18 januari 2014
Ministerie van Economische Zaken	Factsheet Vernieuwing Agrarisch Natuurbeheer. http://www.portaalnatuurenlandschap.nl/assets/061713-IPO-ANB-Factsheet-A41.pdf	7 april 2014
Ministerie van Economische Zaken	Kamerbrief over implementatie GLB 2014-2020	6 december 2013

Bijlage 3 Begeleidingsgroep, geïnterviewden en workshopdeelnemers

Begeleidingsgroep

Wiel Poelmans (projectleider), Eddy Nieuwstraten, Rob van Oudheusden, Petra Romer, Jos van der Staaij, Martin Meffert (allen provincie Noord-Brabant), Wico Dieleman (ZLTO), Erik van Ingen/Ernst-Jan van Haaften (Brabants Landschap)

Geïnterviewden

Wiel Poelmans, Eddy Nieuwstraten, Sietske de Regt, Arno Teunissen, Rob van Oudheusden, Petra Romer, Jos van der Staaij, Martin Meffert, Frans Post, Harrie Vissers, Ton Vermeer (provincie Noord-Brabant)

Wico Dieleman, Herman Litjens, Tonny Meulensteen (ZLTO)

Carlo Braat, Jochem Sloothaak, Jan Baan (Brabants Landschap)

René de Bont, Jan Hak (Brabants Particulier Grondbezit)

Lizette Koekkoek (gemeente Roosendaal), Ron Lavrijsen (gemeente Heeze-Leende)

Misha Mouwen, Lambert Verheijen (Waterschap Aa en Maas)

Gerald Willemsen, Herman Wijdeven (ANV Raamvallei)

Meeuwis Millenaar (ANV Altena Biesbosch)

Peter van Rijsingen, José van der Biezen (ANV D'n Beerse Overlaet)

Peter van der Kruis, Peter Kerkhofs (particulier beheerders)

Peter van de Boel, Edward van Male, Roel Linders (Dienst Regelingen)

Leon Gerritsen (DLG)

Erik Lubberink (IPO)

Dick Melman (Alterra)

Workshop beleidscyclus

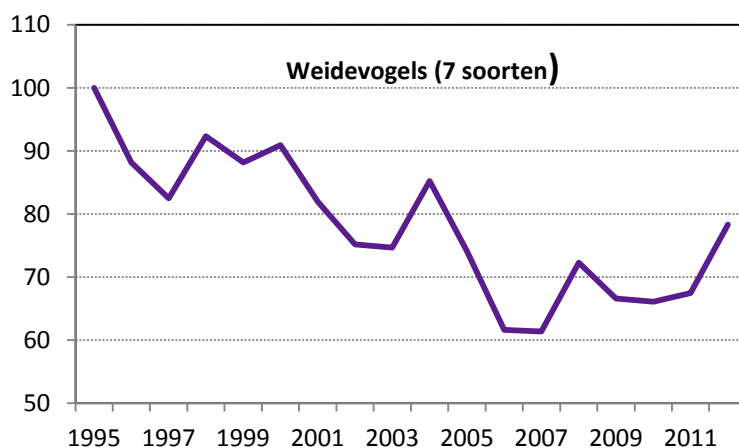
Wiel Poelmans, Petra Romer, Jos van der Staaij, Sietske de Regt, Arno Teunissen, Rob van Oudheusden, Eddy Nieuwstraten, Martin Meffert, Ton Vermeer, Rinie Gielis, Adrie Geerts (provincie Noord-Brabant), Henk ten Holt, Susan Martens (Bureau ZET), Henk Sierdsema (SOVON)

Deskundigenworkshop

Ella de Hullu (Stichting Bargerveen), Michiel Wallis de Vries (Vlinderstichting), Stefan Vreugdenhil (Zoogdierverseniging), Edwin Dijkhuis (Floron), Ronald Zollinger (RAVON), Arthur de Bruin (RAVON), Peter Verbeek (Natuurbalans), Wiel Poelmans (provincie Noord-Brabant), Carlo Braat (Brabants Landschap), Henk ten Holt (Bureau ZET), Henk Sierdsema, Julia Stahl (SOVON)

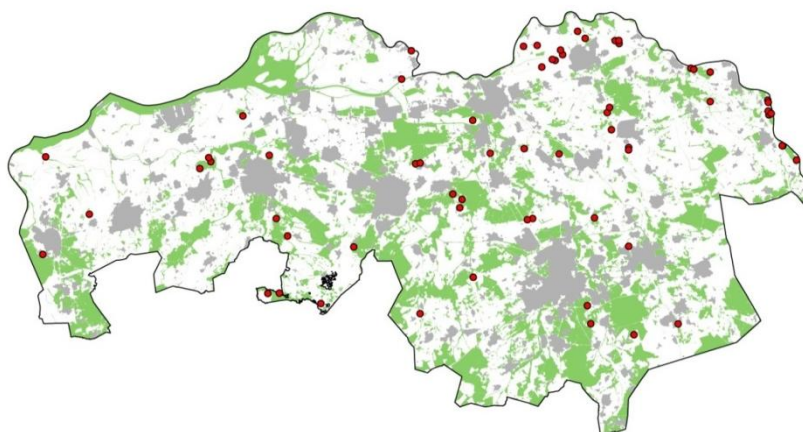
Bijlage 4 Weidevogels en weidevogelbeheer

De meeste weidevogels in Brabant nemen af in aantal. Sinds 1995 is het totaal aantal weidevogels met tientallen procenten afgenomen. Dit verschijnsel doet zich bijna overal in Nederland voor. Met aangepast beheer wordt geprobeerd om verdere afname te stoppen. Ook in Noord-Brabant is bij een aantal agrariërs de maaidatum uitgesteld en zijn nesten beschermd. Maar heeft dit ook een effect gehad op de aantalsontwikkeling?



Gecombineerde trend van zeven soorten weidevogels (Gele Kwikstaart, Grutto, Kuifeend, Scholekster, Slobeend, Tureluur, Veldleeuwerik) in het agrarisch gebied van Noord-Brabant.

Om de ontwikkeling van de broedvogels in het agrarisch gebied te volgen worden jaarlijks tientallen steekproefgebieden geteld. In een deel van deze steekproefgebieden is aangepast beheer uitgevoerd.



Broedvogelgebieden buiten de EHS met tenminste 5% uitgesteld maaibeheer in 2010. In veel van deze gebieden vindt ook nestbescherming plaats.

We hebben met behulp van de steekproefgegevens de aantalsontwikkeling van enkele karakteristieke soorten van het agrarisch gebied berekend voor een aantal verschillende deelsets ('strata'):

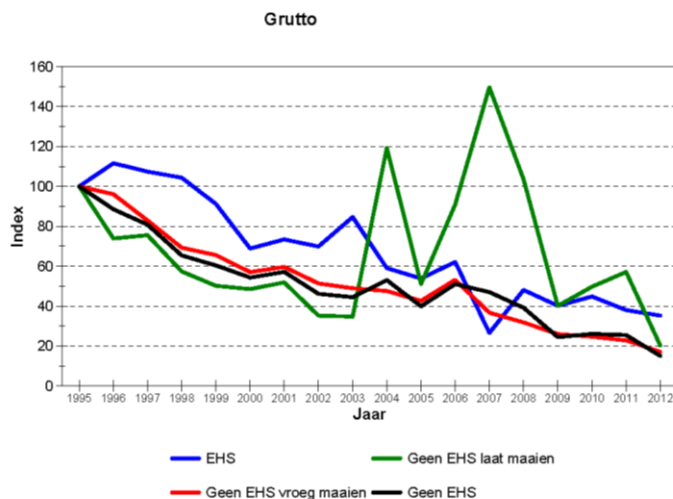
1. telgebieden in de EHS;
2. telgebieden buiten de EHS;
3. telgebieden buiten de EHS met minder dan 5% uitgesteld maaibeheer, en
4. telgebieden buiten de EHS met meer dan 5% uitgesteld maaibeheer (na 7 juni).

Daarnaast is er ook nog gekeken naar de combinatie van uitgesteld maaibeheer en nestbescherming maar die resultaten komen sterk overeen met het laatste stratum.

In de trendfiguren worden steeds vier lijnen getoond die overeenkomen met de vier hierboven beschreven strata. De lijn van de telgebieden met uitgesteld maaibeheer is vaak wat hakkeliger dan de overige twee lijnen omdat deze op minder steekproefgebieden zijn gebaseerd. Bij het beschouwen van de lijn van de EHS is het belangrijk te bedenken, dat het hier om de begrensde EHS gaat: een deel daarvan is nog steeds in regulier agrarisch gebruik

Weidevogels van natte graslanden

Van de weidevogels van natte graslanden komt alleen de Grutto voldoende voor om uitspraken te kunnen doen over het effect op aantalsontwikkelingen. In het regulier gebruikte agrarische gebied, maar ook in de EHS, neemt de Grutto sterk in aantal af. In de weidevogelreservaten in de EHS is de trend van de weidevogels van natte graslanden overwegend gunstiger dan in de hele EHS, maar dit geldt niet voor alle reservaten. De trend in gebieden met uitgesteld maaibeheer wordt in sterke mate bepaald door de ontwikkelingen in de Beerse Overlaet: deze worden verderop toegelicht.



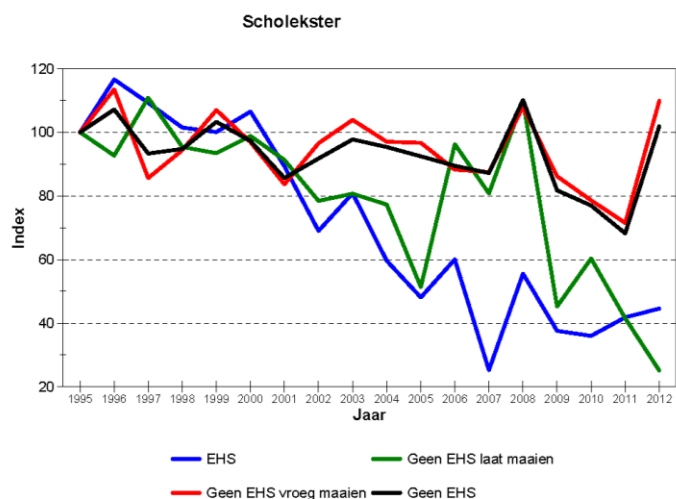
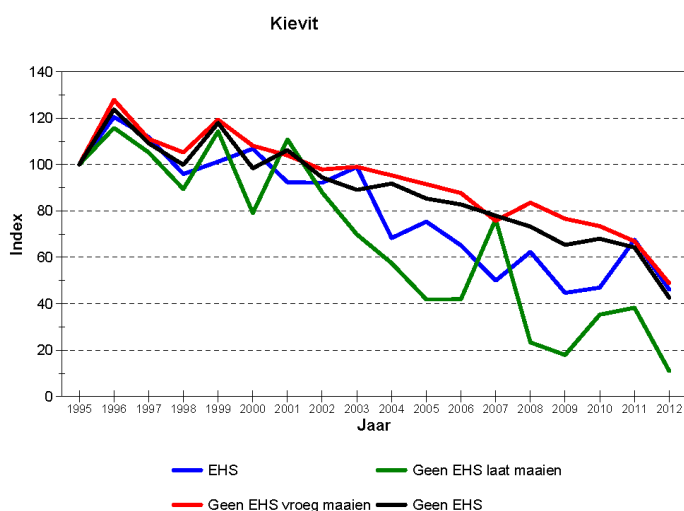
Aantalsontwikkeling van de Grutto in Noord-Brabant in proefvlakken in de EHS ('EHS'), buiten de EHS ('geen EHS'), buiten de EHS zonder laat maaibeheer en buiten de EHS met laat maaibeheer (na 7 juni). Het betreft hier indexen waarbij het eerste jaar (1995) op 100 is gesteld.

Overige weidevogels

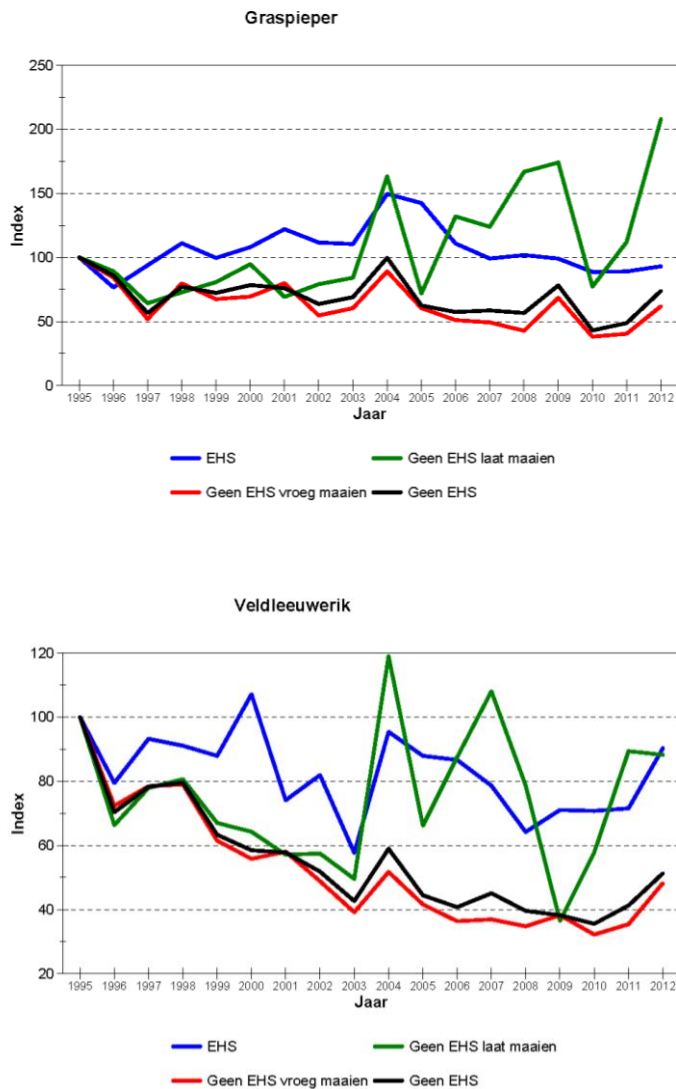
De overige weidevogels laten een gevarieerd beeld zien. De meeste soorten nemen sterk in aantal af en wel vooral in het reguliere agrarische gebied. Er zijn echter enkele soorten die een afwijkend

patroon laten zien. Zo nemen de Kievit en Scholekster in de EHS en gebieden met uitgesteld maaibeheer sterker af dan in het reguliere agrarische gebied: blijkbaar zijn er andere maatregelen nodig voor het behoud van deze soorten, waarschijnlijk vooral op akkers.

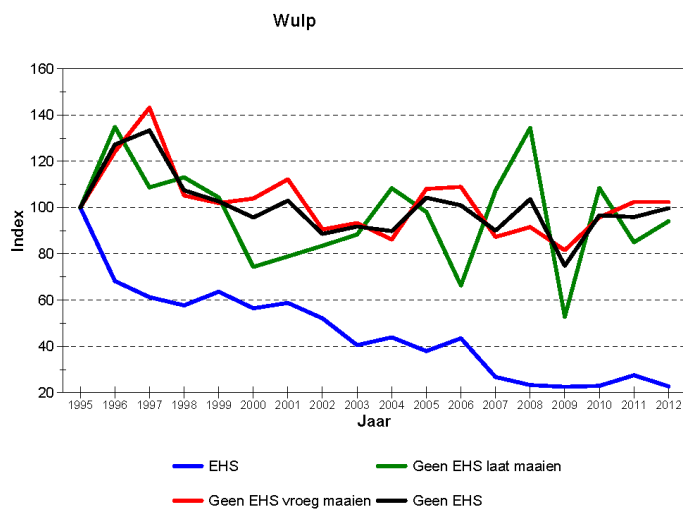
Er zijn echter ook een aantal soorten die het duidelijk beter lijken te doen in gebieden met uitgesteld maaibeheer: Graspieper, Veldleeuwerik en Wulp. Deze soorten zijn min of meer stabiel of nemen toe in gebieden met uitgesteld maaibeheer, terwijl ze afnemen in regulier agrarisch gebied (Graspieper, Veldleeuwerik) of in de EHS (Wulp).



Aantalsontwikkeling van twee weidevogelsoorten, Kievit en Scholekster, die in alle strata afnemen.



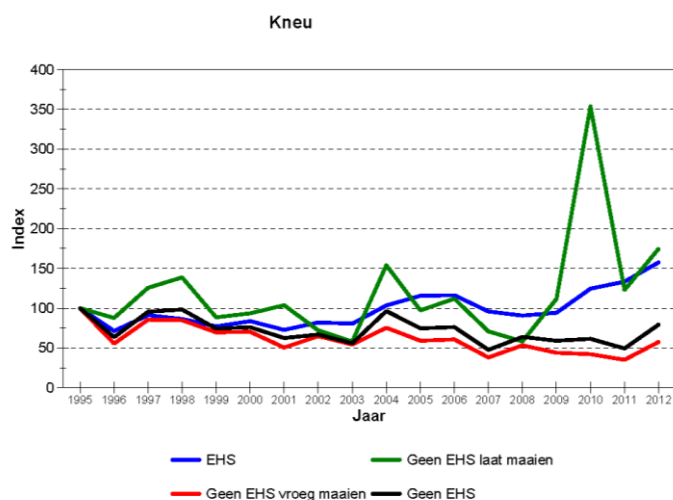
Aantalsontwikkeling van Graspieper en Veldleeuwerik in Noord-Brabant. Beide soorten nemen af in het reguliere agrarische gebied. De Graspieper is stabiel in de EHS en gebieden met uitgesteld maai-beheer (na 7 juni). De Veldleeuwerik neemt ook daar af, maar minder dan in regulier agrarisch gebied.



Aantalsontwikkeling van de Wulp in Noord-Brabant. De Wulp is zeer sterk afgenomen in de EHS en grotendeels verdwenen uit natuurterreinen. In het agrarisch gebied kan de soort zich beter handhaven.

Overige vogels van het agrarisch gebied

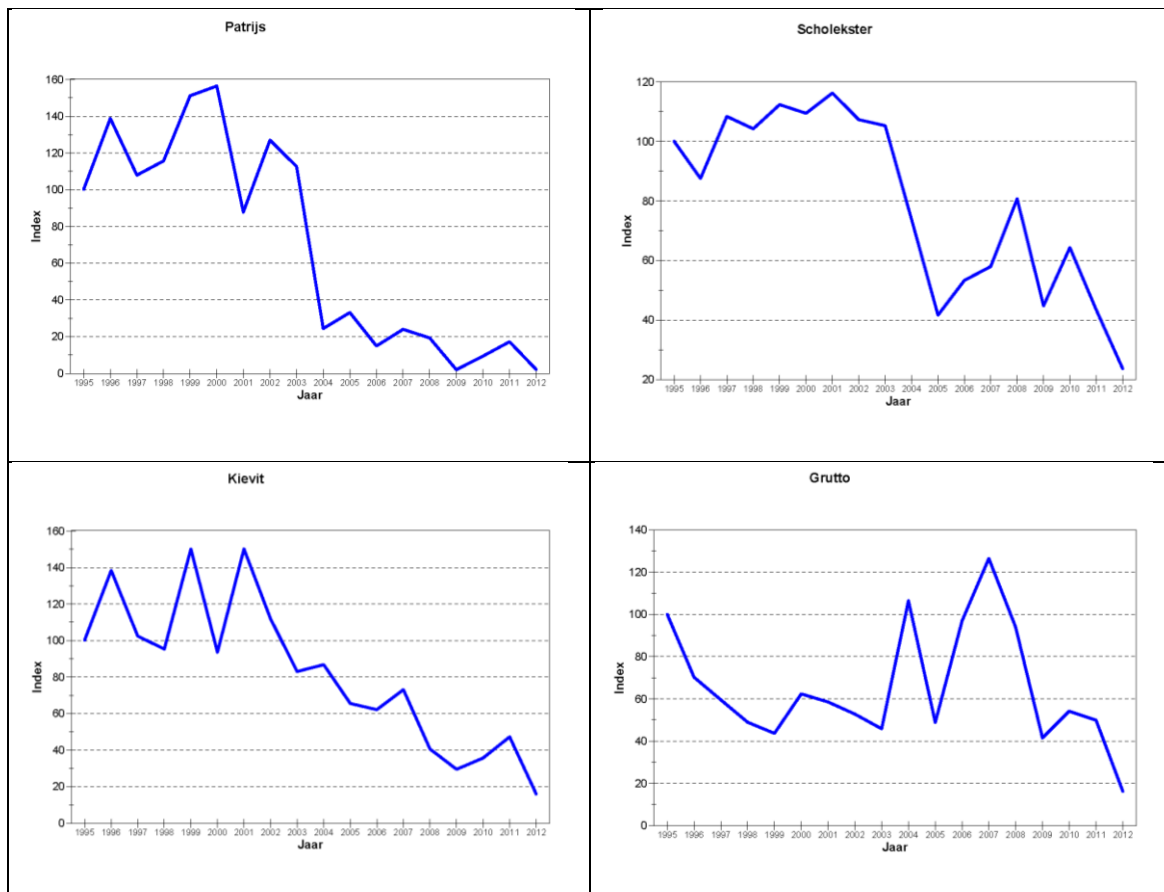
Naast de weidevogels zijn er nog veel andere soorten die belangrijke populaties hebben in het agrarisch gebied. Een aantal van deze soorten is afhankelijk van ruigere hoeken en randen. Eén van deze soorten, de Kneu, neemt af in het reguliere agrarische gebied, maar neemt toe in de EHS en in gebieden met uitgesteld maai-beheer.

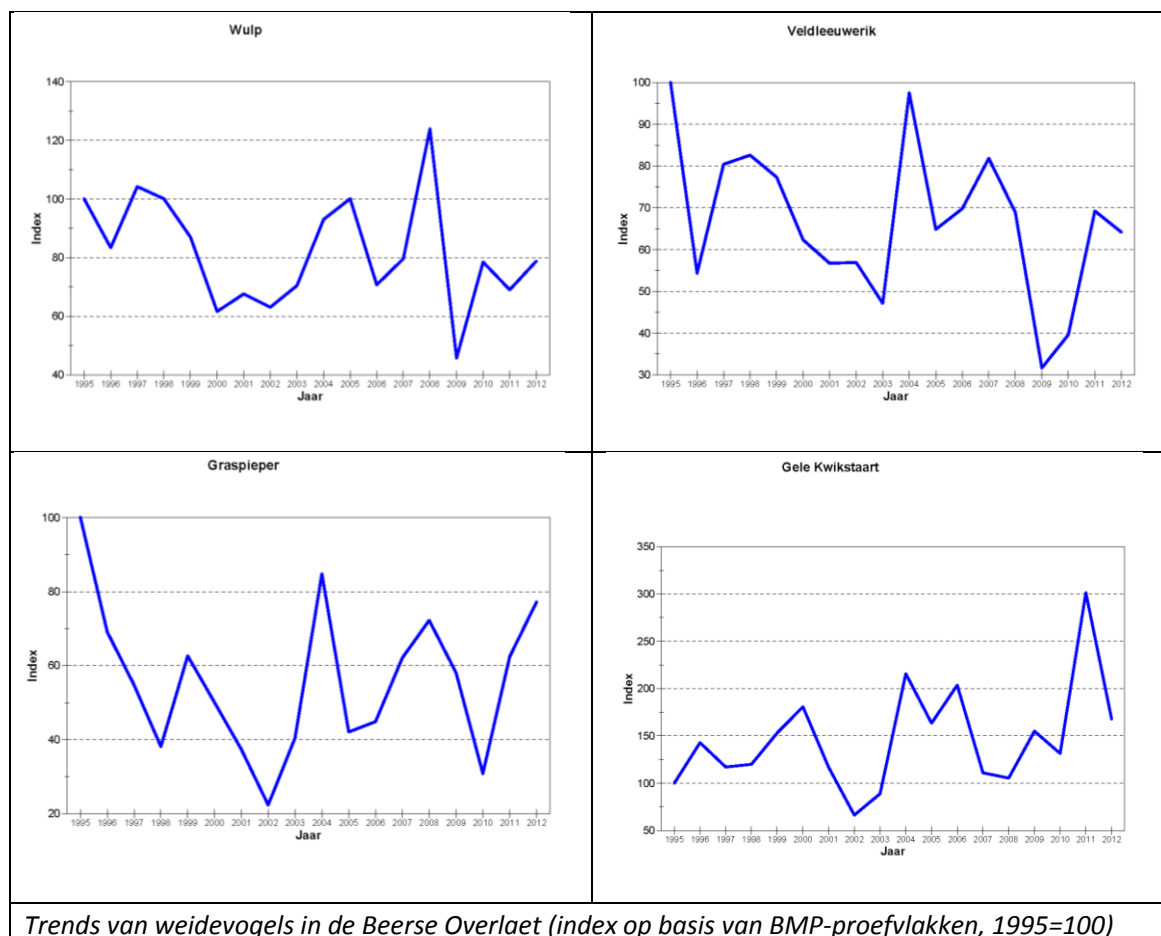


Aantalsontwikkeling van de Kneu, een karakteristieke broedvogel van ruigten en struwelen.

Weidevogels in de Beerse Overlaet

In de Beerse Overlaet, of de polder van Oss, wordt al gedurende langere tijd weidevogelnest-bescherming en uitgesteld maaibeheer uitgevoerd. In de eerste jaren na 2000 was de oppervlakte met laat maaibeheer (na 7 juni) nog beperkt, maar de laatste jaren is de oppervlakte daarvan in het gebied sterk toegenomen. In onderstaande figuren is de trend van een aantal vogelsoorten van het agrarisch gebied in de Beerse Overlaet weergegeven. De trend is ook hier weergegeven als een index, waarbij het beginjaar (1995) op 100 is gesteld. De trend is gebaseerd op proefvlakken waarmee een deel van het gebied is onderzocht. Een vergelijking met legselgegevens van het hele gebied van Grutto en Wulp laat zien dat deze trends daarmee in grote lijnen overeenkomen, maar vooral meer jaarlijkse variatie (pieken en dalen) laten zien. Dit komt doordat maar een beperkt aantal proefvlakken wordt geteld en er bovendien van jaar op jaar veel variatie is in de getelde proefvlakken.





	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Grutto	52	43	38	36	52	63
Wulp	19	20	17	34	38	35
Tureluur	0	5	3	5	8	17
Totaal	71	68	58	75	98	115

Aantal gevonden legsels van drie soorten weidevogels in de Beerse Overlaet in 2008-2013. (Zie ook figuur 7.11)

Bijlage 5 De relatie tussen akkerranden en broedvogels

Sinds 2011/2012 wordt de relatie tussen het voorkomen van vogels en akkerranden in Noordwest-Brabant onderzocht door middel van zgn. 'MAS'-tellingen. MAS staat voor Meetnet Agrarische Soorten. Hiervoor worden vaste punten in het agrarische gebied verschillende malen bezocht in het winterhalfjaar en het broedseizoen. Alle waargenomen vogels worden steeds ingetekend op kaart.

Om te bepalen of er een relatie is tussen het voorkomen van akkervogels en akkerranden is reeds over het eerste seizoen een eerste analyse uitgevoerd door Van Gils en Sloothaak (2013). In dit rapport is ook meer achtergrondinformatie te vinden over de tellingen. Hieronder beschrijven we de resultaten van een analyse van twee jaar broedvogeltellingen. Voor deze analyse is gebruik gemaakt van regressiemodellen, zgn. Generalized Linear Models (GLM). In de analyse is de relatie gelegd tussen het totaal aantal waarnemingen van een soort op een telpunt en kenmerken van de omgeving in een straal van 200 meter rondom het telpunt. Hiervoor zijn de volgende kenmerken meegenomen:

- Oppervlakte aan broedvogelrand;
- Oppervlakte aan wintervogelrand;
- Onderzoeksjaar ('Jaar') (resp. 2012 en 2013); dit geeft aan of er sprake is van een trend in de aantallen in de loop van het onderzoek;
- Zichtbare openheid: oppervlakte die kan worden overzien vanaf het punt;
- Oppervlak aardappel;
- Oppervlak wintergranen;
- Oppervlak zomergranen;
- Oppervlak blijvend grasland;
- Oppervlak tijdelijk grasland.

De analyse is zowel uitgevoerd voor een aantal afzonderlijke soorten als voor het totaal aan akker- en weidevogels.

Soort	Broedvogel- rand	Wintervogel- rand	Jaar	Open- heid	Aard- appel	Winter- graan	Zomer- graan
Fazant	+++	+	+++				
Gele Kwikstaart			++		-	+++	
Graspieper						+	
Kievit	++	+++		+++			
Kneu	+			-	--		
Scholekster	(+)			++			
Veldleeuwerik	++			+++		++	+++
Alle akker- en weidevogels	++	+	+++	+++	---	+	

Tabel 1 De relatie tussen het aantal broedvogelwaarnemingen per soort en het totaal aantal akker- en weidevogels en het voorkomen van akkerranden en enkele andere kenmerken op akkers in NW-Brabant.

In tabel 1 staat een samenvatting van de uitkomsten. Een '+'-teken betekent een significant positief verband, een '-'-teken een significant negatief verband. Hoe meer tekens, hoe sterker het verband.

Uit de analyse blijkt, dat er voor een flink deel van de onderzochte soorten een positieve relatie is tussen het aantal broedvogelwaarnemingen en de aanwezigheid van akkerranden. Tevens zijn in het tweede jaar meer akkervogels waargenomen dan in het eerste jaar. Naast de aanwezigheid van akkerranden speelt ook de openheid van het landschap een grote rol: voor de meeste soorten geldt dat zij talrijker zijn in meer open landschappen. Alleen voor de Kneu geldt een negatieve relatie: hiervan zijn er meer gezien in de meer besloten akkergebieden. In akkergebieden met een groot aandeel aardappels worden doorgaans minder vogels gezien, terwijl in gebieden met granen doorgaans meer vogels worden gezien: dit laatste geldt in het bijzonder voor de Veldleeuwerik.

Bijlage 6 Wat vinden de stakeholders?

In voorgaande hoofdstukken is onder de noemer 'waardering' telkens aan de orde gekomen hoe de voor deze evaluatie geïnterviewde stakeholders terugkijken op de verschillende regelingen en de daarmee behaalde resultaten. Meer overkoepelende en op de toekomst gerichte belangen, suggesties, zorgen etc. van de respondenten zijn echter nog niet expliciet aan de orde geweest. Omdat agrarisch natuur- en landschapsbeheer valt of staat met de samenwerking tussen meerdere partijen, lijkt het ons zinvol om hier in meer algemene bewoordingen weer te geven hoe de verschillende stakeholders 'in het agrarisch natuur- en landschapsbeheer staan' en wat daarin voor hen cruciaal is. We gaan hieronder niet meer in op specifieke regelingen, maar benoemen de hoofdlijnen voor de verschillende 'typen' stakeholders.

Waterschappen

Voor de waterschappen staat het realiseren van hun eigen 'natte' natuurdoelen centraal. Een doel dat waterschappen met participatie in groenblauwe regelingen bijvoorbeeld willen realiseren is 'buffering': minder mest en bestrijdingsmiddelen in de waterlopen. Wat zij echter met name van belang achten is het aanleggen van de (natte) EVZ's. De aanleg daarvan is nu gangbare praktijk, maar verloopt nog niet altijd makkelijk. Omdat de realisatie van EVZ's aaneengesloten deelname vereist, zien waterschappen de landelijke beweging richting collectieven als een kans om hierin meer voortgang te bereiken. Groenblauwe regelingen (met name Stika) dienen voor waterschappen ook een procesdoel, namelijk de mogelijkheid om ervaring op te doen in het samenwerken met partijen in de streek. Deze doelstelling wint in de huidige tijd, waarin overheden steeds meer uitgaan van dialoog en cocreatie met de energieke samenleving, aan belang maar is voor waterschappen ook een vernieuwende uitdaging.

Gemeenten

Voor gemeenten ligt de nadruk meer op landschap dan op natuur. Leefbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving zijn voor gemeenten zeer belangrijk en landschappelijke kwaliteit en landschapsbeleving spelen daar een rol in. Gemeenten geven aan dat de aandacht op dit moment steeds meer verschuift naar de economische kant van het landschap. Het gaat dan om aantrekkelijkheid en mogelijkheden voor recreatie en toerisme, maar ook om het vinden van partners die willen participeren in inrichting en beheer van het landschap. In dit licht is het voor gemeenten van belang om, aansluitend op de grenzen van de eigen beleidsdoelen en –kaders, aan te sluiten bij de drijfveren van bewoners en ondernemers uit de gemeente en hen uit te nodigen zelf met initiatieven te komen op het gebied van natuur en landschap. Communicatie over de regelingen en maatregelen voor natuur en landschap en over de successen die reeds behaald zijn, is van groot belang om potentieel betrokkenen (ook bestuurders en politici) enthousiast te maken en te houden. Aan de andere kant zien we dat sommige gemeenten concreet een of meer aansprekende doelsoorten kiezen voor het natuur- en landschapsbeleid in hun gemeente. Verbeteringen in het landschap en bijvoorbeeld broedlocaties krijgen dan ook een duidelijke biodiversiteitscomponent.

De agrarische sector

In het kader van deze evaluatie zijn verschillende ANV's, ZLTO en enkele particuliere beheerders geïnterviewd. Zij hebben elk hun eigen perspectief en brachten verschillende standpunten of nuances daarin naar voren. Daarnaast zijn er echter zaken die zij (bijna) allemaal benoemen. Zo

brachten ze allemaal naar voren dat de provincie moet blijven investeren in de verbinding met de streek. Een bottom-up gebiedsproces waarin de doelen door collectieven bepaald worden, verdient de voorkeur boven een blauwdruk vanuit de provincie. In de streek vind je immers de partijen die de uitvoering moeten verzorgen. Enthousiaste boeren moeten de ruimte krijgen. Overigens verschillen de meningen nog wel over de wijze waarop het gebiedsproces en de daaruit volgende uitvoering vorm moet krijgen.

Een ander punt dat door deze stakeholders naar voren gebracht wordt is de noodzaak voor meer flexibiliteit en gebiedsgericht maatwerk in de regelingen om beter ecologisch resultaat te kunnen boeken. Voor ecologische resultaten is het verder van belang dat er continuïteit is in de regelingen en maatregelen. Wees een betrouwbare overheid en geef het gebied de tijd om resultaten te laten zien, is de oproep. Daarbij is het ook van belang dat de resultaten 'fair' beoordeeld worden. Kijk naar ecologie in de volle breedte en realiseer je dat ecologische resultaten alleen behaald worden als er op samenhang in het beheer gestuurd wordt. Tot slot geven respondenten uit de agrarische sector het advies om, meer dan nu gebeurt, te gaan zoeken naar mogelijkheden om verschillende soorten middelen en geldstromen te combineren en het agrarisch natuur- en landschapsbeheer niet alleen afhankelijk te maken van subsidies. Compensatiegelden worden meerdere keren als mogelijke aanvulling genoemd.

Brabants Landschap

Brabants Landschap geeft aan dat het inderdaad niet makkelijk is om effectief agrarisch natuur- en landschapsbeheer uit te voeren binnen de context van de actuele ontwikkelingen op het platteland en in de agrarische sector. Desondanks zijn er door de jaren heen goede resultaten geboekt en het Brabantse landelijk gebied zou er zonder de inspanningen van alle betrokken partijen heel anders uitzien. Het is belangrijk om in dit licht het landelijk gebied niet 'op te geven' maar er samen met boeren en vrijwilligers voor te zorgen dat het agrarisch gebied toegankelijk en beleefbaar is en dat er biodiversiteit aan wordt toegevoegd. Verwevenheid van natuur en landbouw is hiervoor van groot belang. Inzet, kennis en initiatief van vrijwilligers zijn enorm belangrijk, ook in de schakel met agrariërs.

Brabants Particulier Grondbezit

Om duurzame resultaten in agrarisch natuur- en landschapsbeheer te kunnen behalen is het belangrijk dat de provincie ruimte geeft, er moet geen top-down kansenkaart of blauwdruk komen. Grondeigenaren moeten, ondersteund door professionele partijen als ANV's en BPG, aan het roer staan. BPG pleit ook krachtig voor certificeringsmodellen voor agrarisch natuurbeheer 'van onderop' zoals zij die voor particulier agrarisch natuurbeheer heeft ontwikkeld en die gedragen worden door de deelnemers. BPG ziet niets in van bovenaf opgelegde certificering die vooral veel bureaucratie maar weinig resultaat zal opleveren. Het recht op deelname aan regelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer moet ook niet alleen voorbehouden zijn aan 'active farmers', maar ook aan de talrijke andere grondeigenaren in het buitengebied, ook omdat agrarisch natuur- en landschapsbeheer beter inpasbaar is op landgoederen, waardoor deze als stabiele kern van een agrarisch-particulier collectief gebied kunnen gaan fungeren. Participatie van 'boeren, burgers en buitenlui' is noodzakelijk. Een goede verhouding tot burgers en buitenlui is niet alleen noodzakelijk voor resultaten in agrarisch natuur- en landschapsbeheer, maar ook in het belang van de agrarische sector zelf.

Beleidsveld cultuurhistorie

Ook binnen de provinciale organisatie zijn partijen te vinden die stakeholder zijn in het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Het beleidsdomein cultuurhistorie is als zodanig te zien. In het harmoniseren van natuur- en cultuurhistorische doelen is sinds 2010 veel vooruitgang geboekt door beide belangen met elkaar in verband te brengen onder de noemer 'kwaliteit van de leefomgeving'. Op het gebied van de zichtbare cultuurhistorie in het landschap werken de beleidsdomein elkaar niet meer tegen. Er moeten nog innovatieve werkwijzen ontwikkeld worden om te zorgen dat in de toekomst ook archeologie en natuur- en landschapsbeheer elkaar versterken. Verder wordt opgemerkt dat meer kruisbestuiving met cultuurhistorici in een gebied (bijvoorbeeld heemkundekringen) tot nog betere resultaten voor het landschap en cultuurhistorie kan leiden. Om hiervan optimaal te profiteren en beide beleefbaar te maken is het belangrijk de toegankelijkheid van natuur en landschap verder te verbeteren.

Beleidsveld Landbouw

De provincie heeft zelf ook doelen en belangen op het gebied van de landbouw. In dat opzicht beschouwen we het beleidsveld Landbouw ook als stakeholder. Verduurzaming van de landbouw heeft op dit moment voor de provincie prioriteit om de balans met andere maatschappelijke belangen zoals gezondheid, een aantrekkelijke leefomgeving en dierenwelzijn te bewaken. Onderdeel van deze verduurzaming van de landbouwsector is het agrarisch natuur- en landschapsbeheer dat bij kan dragen aan een aantrekkelijk landelijk gebied, behoud van biodiversiteit, verbeterde relatie tussen boeren en andere plattelandsbewoners etc. Verduurzaming van de sector moet echter plaatsvinden tegen een achtergrond van verdergaande intensivering en het vrijgeven van productierechten voor de veehouderij. Respondenten vanuit het beleidsveld Landbouw zijn in dit licht niet zonder meer optimistisch over de kansen voor effectief natuur- en landschapsbeheer binnen de provincie. Op veel plekken zal het gezien de landbouwontwikkelingen erg moeilijk worden. Wij doen er in hun ogen verstandig aan de inspanningen te richten op een aantal kansrijke gebieden in plaats van overal 'te dweilen met de kraan open'. Kansrijke gebieden kunnen bepaald worden door te kijken naar verschillende aspecten die gezamenlijk de kansen voor ecologie en landschap bepalen: landbouwstructuur, hydrologie, nutriëntenbelasting, de opstelling van boeren en de aanwezige sociale structuur in het gebied.

Soortenbeschermende organisaties en PGO's

De soortenbeschermende organisaties en PGO's geven aan, dat zij meer mogelijkheden zien binnen het agrarisch natuur- en landschapsbeheer voor de ontwikkeling en behoud van flora en fauna in het landelijk gebied. Denk hierbij aan de relatie tussen waterkanten en waterbewoners zoals modderkruipers, Waterspitsmuis en Noordse woelmuis. Opgaande elementen kunnen van grote betekenis zijn voor vleermuizen indien zij op de juiste wijze worden aangelegd en niet verstoord door belichting. Bovendien moet er ook zijn aandacht voor de algemene natuurkwaliteit in het landelijk gebied: ook in het landelijk gebied moet er ruimte zijn voor ooit heel gewone soorten als Pinksterbloemen, Bruine zandoogjes en Veldmuizen. Dit zijn bovendien vaak waarden die ook een groot deel van de gebruikers van het agrarisch gebied, direct of indirect (ze zien niet de muizen, maar wel de roofvogels) aanspreken. Door deze waarden meer expliciet op te nemen in de regelingen en hier ook een adequate monitoring aan toe te voegen bestaat het idee dat de regelingen ook voor deze soorten meer zouden moeten kunnen opbrengen.

Bijlage 7 Afkortingenlijst

AHS	=	Agrarische hoofdstructuur (Streekplan 1992 en 2002)
ANV	=	Agrarische Natuurvereniging
B&L	=	Biodiversiteit & Leefgebieden (afkorting voor de Subsidieregeling (uitvoering) soortenbeleid, gebaseerd op de huidige naam van de regeling)
BL	=	Brabants Landschap
BrUG	=	Brabant Uitnodigend Groen. Integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012-2022
CLB	=	Coördinatiepunt Landschapsbeheer (ondergebracht bij het Brabants Landschap)
DLG	=	Dienst Landelijk Gebied
DR	=	Dienst Regelingen
EHS	=	Ecologische Hoofdstructuur
EVZ	=	Ecologische verbindingszone
GBM	=	Groenblauwe Mantel
GHS	=	Groene hoofdstructuur (Streekplan 1992 en 2002)
GLB	=	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie
GUP	=	Gebiedsgericht Uitvoeringsprogramma (Stika-regeling)
ILG	=	Investeringsbudget Landelijk Gebied
LAL	=	Leefgebiedsplan Agrarisch Landschap
MAS	=	Meetnet Agrarische Soorten
nVWA	=	nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit
NEM	=	Netwerk Ecologisch Monitoring
NLOB	=	Natuur- en Landschapsoffensief Brabant. Beleidsnota natuur en landschap 2002-2012
PGO	=	Particuliere Gegevensbeherende Organisatie
POP	=	PlattelandsOntwikkelingsProgramma (onderdeel van het GLB)
pSAN	=	provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
RBON	=	Regeling BeheersOvereenkomsten en Natuurontwikkeling
RNLE	=	Regionale Natuur- en LandschapsEenheid
SAN	=	Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
SGR	=	Structuurschema Groene Ruimte
SNL-A	=	Subsidieregeling Natuur en Landschap - Agrarisch
SoLaBio	=	Soorten en Landschappen als drager van Biodiversiteit (Euregio-project met Interreg/Life-subsidie)
Stika	=	(Groen Blauw) St imulerings K ader
ZLTO	=	Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie