

Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer provincie Utrecht

Invulling regionaal maatwerk

1. Aanleiding en doel

De huidige subsidieregelingen voor natuur- en landschapsbeheer worden als bureaucratisch en ingewikkeld ervaren en bieden geen ruimte voor provinciaal maatwerk. De 12 provincies hebben daarom in IPO-verband een nieuw subsidiestelsel voor natuurbeheer voorbereid. Uitgangspunten zijn een vereenvoudiging van de regeling, vertrouwen aan de beheerder, voldoende sturing op natuurkwaliteit en ruimte voor provincies om provinciaal maatwerk te leveren.

De implementatie van het subsidiestelsel in Utrecht vindt gefaseerd plaats. Eerst wordt het nieuwe stelsel vastgesteld, zodat de basis voor de subsidiëring van het reguliere natuurbeheer mogelijk wordt. Vervolgens worden de mogelijkheden van het regionale maatwerk verder uitgewerkt. In deze notitie wordt weergegeven hoe de uitwerking van het regionale maatwerk in Utrecht zal gebeuren.

2. Nieuw subsidiestelsel in hoofdlijnen

De belangrijkste kenmerken van het nieuwe stelsel:

- meer sturing op doelen met een centrale rol voor het provinciale natuurbeheerplan en het werken in één uniforme taal volgens de Index Natuur & Landschap;
- er is geen sprake meer van afrekening op natuurresultaat, maar op het uitgevoerde beheer. De regeling is eenvoudiger en de controlelast minder;
- aansluiting bij de gebiedsgerichte processen in de regio, passend bij de werkwijze van de provincie. Daarbij ook aandacht voor afstemming met water- en milieuocondities;
- financiering loopt via twee gescheiden geldstromen: subsidies voor beheer via de ‘Subsidieregeling Natuur- en landschapsbeheer’ en subsidies voor kwaliteitsimpulsen (inrichting, zware kwaliteitsinvesteringen, functieverandering) via de ILG-Verordening;
- kwaliteitsborging van de beheerder door certificering. Niet-gecertificeerde beheerders worden gecontroleerd op het uitgevoerde beheer;
- monitoring is nodig om de natuurkwaliteit te meten, en daarmee de effectiviteit van het natuurbeheer, en niet (meer) om de beheerder af te rekenen op natuurresultaat. De monitoringssystematiek is gekoppeld aan de beheertypen uit de Index Natuur en Landschap.

2.1 Regionaal maatwerk in het nieuwe subsidiestelsel

Het nieuwe subsidiestelsel biedt mogelijkheden voor regionaal maatwerk. Ook biedt het stelsel mogelijkheden om beter aan te sluiten op de huidige praktijk van het gebiedsgerichte werken.

Mogelijkheden die het stelsel biedt, zijn:

- De mogelijkheid om het beheer regionaal af te stemmen
- De nieuwe beheertypen zijn ruimer geformuleerd, waardoor deze regionale variatie gemakkelijker kunnen meenemen
- Vastlegging van doelen en randvoorwaarden door de provincie in het natuurbeheerplan
- Mogelijkheden om delen van het beheer gecoördineerd, op gebiedsniveau, uit te laten voeren
- Mogelijkheid om de index uit te breiden met regionale maatwerkpakketten.

2.2 Relatie provinciaal natuurbeleid

De mogelijkheid van regionaal maatwerk sluit goed aan op een aantal beleidswensen van de provincie en gebieden. In de Agenda natuur hebben PS aangegeven te streven naar een verhoging van het rendement van agrarisch natuurbeheer. Daarbij wordt gestreefd naar een verbreding van mogelijkheden om het beheersinstrumentarium breder, maar vooral ook integraler in te zetten. Het nieuwe subsidiestelsel levert een zeer belangrijke bouwsteen om dit te realiseren.

Daarnaast werkt de provincie in verschillende kaders aan een verbreding van de mogelijkheden om beheer te financieren. Voorbeelden zijn de regeling Kleine Landschapselementen en de pilots met Groenblauwe diensten. Met het nieuwe subsidiestelsel wordt een brede basis geboden om ook andere vormen van beheer te faciliteren.

3. Uitwerking regionaal maatwerk

Regionaal beheerdersoverleg

In de stelseltekst wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om regionale beheerdersoverleggen in te stellen. In een dergelijk overleg kan afstemming plaatsvinden tussen beheerders over de wijze waarop beheerdoelen gezamenlijk behaald kunnen worden.

De provincie Utrecht heeft tot dusverre terughoudend gereageerd op deze mogelijkheid. In een bestuurlijke reactie op eerdere versies van het stelsel hebben wij aangegeven zoveel mogelijk aan te willen sluiten op bestaande overlegstructuren, zoals we die hebben in het kader van het AVP. Ook in gesprekken met beheerders is gebleken dat er geen brede behoefte bestaat om in de gehele provincie met dergelijke beheerdersoverleggen aan de slag te gaan, onder meer omdat deze afstemming in een aantal gevallen al georganiseerd is (zoals de Weidevogelkring Eemland en bij het Beheer- en inrichtingsplan Nationaal Park).

Waar wel behoefte aan is:

- Afstemming tussen beheerders en provincie op provinciaal niveau over thema's als het nieuwe subsidiestelsel, natuurbeheerplan en natuurkwaliteit. Hiervoor hebben wij inmiddels een provinciaal beheerdersoverleg opgestart.
- Bij sommige beheertypen is afstemming tussen beheerders in het gebied wel noodzakelijk, bijvoorbeeld als het gaat om weidevogelbeheer. De organisatie van dergelijke afstemming is echter afhankelijk van het gebied en de overlegstructuren die daar al bestaan.

Daarnaast zien wij ontwikkelingen waar het in de toekomst gewenst is dat afstemming tussen beheerders plaatsvindt (bijvoorbeeld in de leefgebiedenbenadering of plannen voor het Deltaplan Landschap die in de Gelderse Vallei worden gevormd). Een regionaal beheeroverleg kan hier een meerwaarde hebben.

Wij zullen de komende zomer in beeld brengen waar op korte termijn instelling van een regionaal beheerdersoverleg gewenst is. De instelling van een dergelijk overleg zal onder regie van, of in goed overleg met, de gebiedscommissie gebeuren.

Rol gebiedscommissies

Met het nieuwe subsidiestelsel is gezocht naar mogelijkheden voor aansluiting bij het gebiedsgericht werken. Deze aansluiting wordt met name gezocht in het regionale beheeroverleg en in de programmering en uitvoering van projecten.

In het nieuwe subsidiestelsel zijn 2 rollen te onderscheiden voor de gebiedscommissie:

De gebiedscommissie heeft een rol bij het organiseren van afstemming tussen beheerders. De signalering van de noodzaak van zo'n overleg kan plaatsvinden door de provincie of door één of meer betrokken beheerders.

Daarnaast heeft de commissie een rol in de programmering van de middelen die betrekking hebben op natuurkwaliteit. Naast de eerder genoemde kwaliteitsimpuls zijn ook de middelen die beschikbaar zijn voor bijvoorbeeld verdrogingsbestrijding en milieutekorten gericht op verbetering van de natuurkwaliteit. Via het eerder genoemde systeem van beheertypen en kwaliteitsklassen kunnen provincie en gebied afspraken maken over de gewenste verbetering van natuurkwaliteit.

De rol van de gebiedscommissie in subsidiëring van het reguliere natuurbeheer zal zeer beperkt zijn. Afhandeling van deze subsidieaanvragen zal plaatsvinden door de Dienst Regelingen op basis van het natuurbeheerplan. Uitvoering via Dienst Regelingen is sowieso noodzakelijk voor de onderdelen van de subsidieregeling met Europese cofinanciering. Deze aanpak leidt tevens tot een flinke reductie van uitvoeringslasten en zorgt ook voor duidelijkheid bij (koepels van) beheerders die in meerdere provincies opereren. Het is echter wel belangrijk dat gebiedscommissies voldoende op de hoogte zijn van de wijze waarop het nieuwe subsidiestelsel gaat werken, omdat de commissie hierover wel vragen krijgt.

De komende zomer zullen wij ambtelijk een informatieronde langs de gebiedscommissies houden, waarbij de commissies geïnformeerd worden over het nieuwe stelsel en waarbij wij gezamenlijk de rol van de commissies verder invulling geven.

Opstelling natuurbeheerplan

De provincie geeft via het nieuwe natuurbeheerplan sturing aan het subsidiestelsel. In het natuurbeheerplan wordt aangegeven op welke locatie gebruik gemaakt kan worden van de subsidieregeling en welk beheertype aangevraagd kan worden. Ook geeft het natuurbeheerplan sturing aan de kwaliteitsimpulsen. Het natuurbeheerplan is daarmee de opvolger van de huidige beheers- en natuurgebiedsplannen. Om een tijdige inwerkingtreding te garanderen is het essentieel dat het natuurbeheerplan tijdig is vastgesteld. Een ontwerp-natuurbeheerplan zal daarom begin april gereed moeten zijn. In mei vindt de ter inzage legging van het ontwerpplan plaats. Eenieder krijgt dan de mogelijkheid om te reageren op het plan.

De rol van de gebiedscommissies bij het natuurgebiedsplan is op dit moment beperkt. Wanneer het gaat om het opnemen van nieuwe beleidsdoelen, dan zal afstemming met het gebied plaatsvinden. In eerste instantie zal de opstelling van het nieuwe natuurbeheerplan echter zoveel mogelijk beleidsneutraal zijn. Ook vindt deze opstelling plaats in nauw contact met de beherende organisaties; de uiteindelijke gebruikers van het subsidiestelsel.

Uitwerking weidevogelbeheer

Voor het weidevogelbeheer vindt wel een beleidsaanpassing plaats. Eind 2009 lopen vrijwel alle contracten voor weidevogelbeheer af. Het nieuwe subsidiestelsel gaat uit van de meest recente inzichten rond het 'mozaïekbeheer', waarbij weidevogelbeheer geconcentreerd plaatsvindt in de kansrijke gebieden en waarbij de inzet van beheersmaatregelen beter wordt afgestemd op de behoefte van de weidevogels. Om dat te bereiken zullen in het natuurbeheerplan gebieden voor weidevogelbeheer worden begrensd en zal tevens op hoofdlijnen voorwaarden aan het beheer worden aangegeven. Vervolgens wordt aan een gebiedscoördinator, zoals een agrarisch natuurvereniging, gevraagd om in overleg met agrariërs en natuurorganisaties een goed mozaïek van beheersmaatregelen te organiseren. Het natuurbeheerplan stelt de algemene kaders, maar de verantwoordelijkheid om het beheer goed af te stemmen wordt in het gebied neergelegd.

De begrenzing van deze weidevogelgebieden doen wij in goed overleg met de agrarisch natuurverenigingen en natuurorganisaties. Hiervoor hebben wij inmiddels een apart traject gestart

waarin wij op basis van de beschikbare gegevens en de ervaring van deze organisaties tot keuzes willen komen.

Op termijn kan de gecoördineerde wijze waarop bij het weidevogelbeheer gewerkt wordt worden uitgebreid naar andere vormen van beheer, zoals het landschapsbeheer. Ook dit zal in overleg met de gebiedscommissies in beeld gebracht worden.

Regionale maatwerkpakketten

De nieuwe beheertypen zijn een stuk ruimer geformuleerd dan in de bestaande subsidieregelingen, waardoor veel regionale variatie kan worden meegenomen in de nieuwe beheertypen. Het stelsel biedt daarnaast de mogelijkheid om de index uit te breiden met eigen provinciale maatwerkpakketten of toeslagen.

De subsidieverordening biedt een goede juridische basis, met een uitvoeringsorganisatie, die in staat is om de door Brussel vereiste controles uit te voeren. Daarmee kan de subsidieverordening goed functioneren als ‘Kaderverordening’ waarmee groene diensten en maatwerkpakketten weggezet kunnen worden. Aansluiting van groene diensten op het nieuwe subsidiestelsel voorkomt tevens dat er een wildgroei aan subsidiemaatregelen voor beheer ontstaat. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om subsidiemogelijkheden voor beheer via één digitaal aanvraagstelsel aan te bieden. Ook wordt voorkomen dat beheerders bij verschillende subsidieregelingen en –loketten moeten aankloppen voor subsidiegelden.

Doelstellingen waarvoor het regionaal maatwerk ingezet kan worden zijn o.a. landschap, aardkundige waarden, soorten- en leefgebiedenbeleid, ‘groene’ cultuurhistorische elementen en waterkwaliteit. Uitgangspunt is zijn dat maatwerkpakketten kunnen worden toegevoegd aan het stelsel indien:

- voor het betreffende doel budget beschikbaar is
- de maatregelen gericht zijn op beheer
- de maatregelen voldoende onderscheidend zijn van reeds in de index opgenomen beheertypen
- de maatregelen passen binnen de Catalogus Groenblauwe Diensten, en zodoende voldoen aan de Europese Staatssteuneisen.

De lopende pilot groenblauwe diensten in het veenweidegebied geeft belangrijke input voor dit regionaal maatwerk. Enerzijds wordt ervaring opgedaan met het werken met groenblauwe diensten, anderzijds worden nieuwe diensten in de praktijk uitgetoetst. Ervaringen uit deze pilot zullen dan ook meegenomen worden in het regionale maatwerk.

Dit voorjaar zullen wij inventariseren op welke punten een uitbreiding van de Index Natuur en Landschap op korte en op wat langere termijn wenselijk is. Wijzigingen die op korte termijn gewenst zijn worden nog dit jaar aan de Index toegevoegd. Ook op een later moment zal het te allen tijde mogelijk zijn om de index aan te vullen. Wij zullen de Staten van deze inventarisatie op de hoogte stellen.

Afstemming andere beheersregelingen

Op dit moment worden in Utrecht verschillende pilots uitgevoerd en ideeën ontwikkeld voor nieuwe vormen van subsidiëring van natuur- en landschapsbeheer. Naast de bestaande regeling Kleine Landschapselementen (KLE) worden pilots uitgevoerd met groene diensten. Daarnaast is er veel aandacht voor de mogelijke instelling van landschapsfondsen. Een notitie over deze landschapsfondsen wordt separaat aan de Statencommissie aangeboden.

Afstemming tussen het nieuwe subsidiestelsel en deze vormen van beheer is noodzakelijk. Enerzijds kan het subsidiestelsel dienen als de Kaderverordening waarmee de onderdelen van dergelijke regelingen met publieke financiering gerealiseerd worden. Anderzijds is het ongewenst dat beheerders bij verschillende regelingen en uitvoeringsorganisaties moeten aankloppen voor subsidiegelden.

Wij stellen daarom voor dit voorjaar gelijktijdig met de inventarisatie van de wenselijkheid van regionale maatwerkpakketten een nadere beleidsmatige uitwerking maken van de inzet van verschillende vormen van bekostiging van het beheer. Daarbij zullen we tevens aandacht besteden aan beheersregelingen die in andere provincies als Brabant en Overijssel zijn uitgewerkt.

Tevens zullen wij dit voorjaar in overleg met Landschap Erfgoed Utrecht bezien op welke wijze integratie van de KLE in het nieuwe subsidiestelsel gerealiseerd kan worden is. Een dergelijke integratie is dichterbij gekomen nu een groter deel van de landschapselementen dan voorheen binnen de randvoorwaarden van het nieuwe stelsel passen.

Implementatie bij beheerders

De implementatie van het nieuwe stelsel vraagt ook wat van de beheerders. Bij het weidevogelbeheer komt bijvoorbeeld een grotere verantwoordelijkheid bij de partijen in het veld te liggen. Het is daarom belangrijk dat de beheerders goed worden voorbereid op het nieuwe subsidiestelsel. Om die reden is een communicatieplan opgesteld. Verder vindt waar dat nodig is ondersteuning plaats door koepelorganisaties en door de provincie.