



# Protocol Beheerevaluatie

## 1. De beheerevaluatie: waarom en hoe?

### 1.1 WAAROM BEHEEREVALUATIE?

In het ANLb vanaf 2016 neemt 'lerend beheren' een centrale plek in. Voor een professioneel collectief is daarom het evalueren van het uitgevoerde beheer van groot belang, en wel om drie redenen:

1. Om na te gaan of het collectief van jaar op jaar op koers blijft met de afspraken die met de provincie zijn gemaakt in termen van beheerde oppervlakte per leefgebied en aantal en verhouding tussen beheerfuncties. Deze afspraken zijn hard, dat wil zeggen dat niet nakomen kan leiden tot sancties.
2. Je wilt weten of het beheer vruchten afwerpt. Niet alleen na zes jaar, maar ook door de jaren heen, al is dat voor de ene soort makkelijker te volgen dan voor de andere. Hoewel het collectief aan het eind van de rit met de beschikking niet wordt afgerekend op ecologische effectiviteit, rekenen de provincies het agrarisch natuurbeheer hierop wèl af. Bij tegenvallende resultaten zal er druk op het budget ontstaan.
3. Om de deelnemers optimaal te blijven motiveren. Enerzijds door met hen de resultaten kort te sluiten (in de hoop dat die bemoedigend zijn), anderzijds door bij hen knelpunten in het beheer op te lossen c.q. animo voor uitbreiding of verbetering van beheer op het spoor te komen.

In het kwaliteitshandboek is daarom een hoofdstuk gewijd aan de beheerevaluatie. Daarin is onder meer vastgelegd wie verantwoordelijk is voor de evaluatie en hoe deze wordt georganiseerd. Dit protocol gaat verder dan het kwaliteitshandboek en beschrijft vooral de *inhoud* van de evaluatie:

- op welke aspecten evalueer je
- hoe onderneem je zo nodig actie?

Centraal in dit protocol staat de *evaluatie checklist*, opgenomen aan het eind van dit document. Deze checklist vormt een belangrijk hulpmiddel bij het systematisch evalueren van het uitgevoerde beheer.

### 1.2 WAT IS BELEIDSEVALUATIE?

Ook de provincies – als financier van het agrarisch natuurbeheer – monitoren en evalueren het agrarisch natuurbeheer. Dat gebeurt langs twee sporen:

- de provincies leveren samen jaarlijks een landelijk beeld over de voortgang van de realisatie van het natuurbeleid en hebben hierover jaarlijks bestuurlijk overleg met de staatssecretaris;
- de gezamenlijke provincies hebben opdracht gegeven aan Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) om elke drie jaar het Natuurpact van 2013 landelijk te evalueren. Het PBL evalueert daarbij ook het agrarisch natuurbeheer en kijkt of het gevoerde



**BOEREN**NATUUR

Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer

beleid de afgesproken doelen (met name de internationale doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen haalt en de Kaderrichtlijn Water) en of dit op een efficiënte wijze gebeurt.

De beleidsevaluatie is dus behoorlijk op hoofdlijnen en zal dus alleen *in globale zin en vooral landelijk* uitspraken doen over de bijdrage van het agrarisch natuurbeheer aan de staat van instandhouding van de doelsoorten en de verbetering van de waterkwaliteit.

### 1.3 WANNEER BEHEEREVALUATIE?

Er zijn verschillende momenten waarop je een evaluatie kan uitvoeren:

- *Bij aanvang van de beheerperiode.* Het gaat hier vooral om de vraag of de definitieve intekening belangrijke verschillen heeft opgeleverd met de voorintekening (in termen van oppervlakten en oppervlakte per leefgebied en/of beheerfunctie).
- *Bij aanvang van en/of tijdens het beheerseizoen.* Het gaat hier vooral om ad hoc bijstelling van het beheer met last-minute maatregelen (op basis van een *quick scan* van de aanwezige soorten en dichtheden).
- *Na afronding van een beheerjaar.* Op basis van de resultaten van dat jaar kan het beheer worden bijgesteld. Uiteraard kan ook, zeker voor soorten die minder snel reageren of die maar eens in de paar jaar worden gemonitord, een lagere frequentie (bijv. na afloop van twee of drie beheerjaren) worden gehanteerd.
- *Na afronding van een beschikkingsperiode.* Op dat moment kan de volledige balans worden opgemaakt en kan een nieuwe, herziene aanvraag worden ingediend.

Dit protocol bevat ingrediënten voor alle vier evaluatiemomenten. Of ze alle vier aan de orde zijn, hangt af van de soorten en leefgebieden waarop het beheer zich richt. Een aantal aspecten zal jaarlijks moeten worden geëvalueerd, andere kunnen in een lagere frequentie. Ieder collectief heeft eigen keuzen gemaakt ten aanzien van de vorm en de frequentie van de beheermonitoring. Deze bepalen mede de evaluatiefrequentie.

### 1.4 PRINCIPES VAN DE BEHEEREVALUATIE

De principes van de beheerevaluatie zijn simpel:

- signaleer opmerkelijke veranderingen: wat loopt anders dan afgesproken of verwacht?
- waardoor komt dat? Achterhaal de oorzaken.
- wat doen we ermee? Benoem verbeteringen en voer deze zo snel mogelijk door.

Deze driedeling is ook de insteek van de checklist aan het eind van dit protocol.

### 1.5 BESCHIKBARE INFORMATIE

Voor het uitvoeren van de evaluatie zijn diverse gegevens beschikbaar:

1. Informatie uit de SCAN-GIS-module:

- gecontracteerde oppervlakte;
- aantal beheerfuncties, oppervlakteverhouding tussen de beheerfuncties (tzt beschikbaar);
- resultaten van controle en sanctionering;
- aanpalend grondgebruik (vooral van belang voor de leefgebieden akker en droge en natte dooradering).

2. Informatie uit de beheermonitoring:

- soortinformatie (trends, dichtheden), soms ook uit de beleidsevaluatie (bestaande meetnetten);
  - biotoopinformatie (op basis van de kwaliteitsschouw);
  - aanpalend grondgebruik (uit SCAN-GIS; daar ook al genoemd).
3. Overige informatie (niet altijd systematisch verzameld) zoals:
- gegevens over de gebiedsinrichting (bijv. waterpeilen);
  - gegevens over predatie(verliezen).

### 1.6 EVALUEREN LANGS TWEE SPOREN

Voortbordurend op de evaluatiesystematiek van het kwaliteitshandboek onderscheiden we twee hoofdsporen van evalueren:

1. Evaluatie van de **gebiedsaanvraag** op basis van de eisen in het NBP en de beschikking.
  - We zouden dit een “administratieve evaluatie” kunnen noemen, omdat hij plaatsvindt louter op basis van de beheeradministratie. Maar hij raakt natuurlijk ook aan de inhoud van het beheer. We hebben het hier over aspecten waarop het collectief ‘hard’ kan worden afgerekend, c.q. die kunnen leiden tot sancties of zelfs intrekking van de beschikking. Denk aan:
    - is de oppervlakte beheer nog voldoende of zakt het collectief onder het minimum per leefgebied uit de beschikking?
    - is het aantal beheerfuncties en de verhouding tussen beheerfuncties op orde (voor hele gebied en/of per deelgebied)?

Dit deel van de evaluatie bespreken we in § 2 van dit protocol en vormt ook het eerste deel van de checklist aan het eind van het protocol.

2. Evaluatie van de **kwaliteit en resultaten van het beheer** op basis van de beheermonitoring. Vanuit deze gegevens wordt (met name natuurlijk als het minder goed gaat dan beoogd) gezocht naar oorzaken en gepaste herstelacties. Dit deel van de evaluatie bespreken we in § 3 van dit protocol en vormt het tweede deel van de checklist achterin dit protocol. Omdat er op basis van signalen uit diverse bronnen wordt gezocht naar oorzaken, bevatten het eerste en tweede deel van de tabel enige overlap in oorzaken en acties.

## 2. Evaluatie met betrekking tot de gebiedsaanvraag

Het is belangrijk om gedurende de beheerperiode te volgen en evalueren of het collectief voldoet aan de ‘prestaties’ die in de gebiedsaanvraag zijn opgenomen en/of zijn vastgelegd in de beschikking. De informatie hiervoor kan grotendeels uit de administratie (SCAN-GIS) worden gehaald.

De checklist achterin het protocol geeft een systematisch overzicht van de te evalueren aspecten, hun mogelijke oorzaken en bijbehorende actiepunten. We noemen hier de belangrijkste:

- a. *Het minimum en maximum aantal hectares per leefgebied.* Een collectief gaat ‘nat’ als de gerealiseerde oppervlakte onder het minimum van de aangevraagde oppervlakte (100%) zakt. Daarom moet jaarlijks worden nagegaan hoe de beheerde oppervlakte

zich ontwikkelt. Als deze afneemt, ga dan na welke verklaringen hiervoor zijn.

Bijvoorbeeld:

- er is een groot verschil tussen voorintekening en de daadwerkelijke contractering. Dit is meteen bij aanvang duidelijk en kan jaarlijks tot aan de GDI (15 mei) nog worden gecompenseerd afhankelijk van de startperiodes van de beheerpakketten;
- er zijn gedurende de beheerperiode deelnemers en/of hectares afgevallen. Is dit het geval, ga dan na wat hiervan de oorzaak is. Raadpleeg hiervoor ook de deelnemers (zie ook § 4);
- er zijn beheerovertredingen geconstateerd die ten koste gaan van de uitbetaalde oppervlakte. Ga in dit geval na wat de oorzaken zijn van de overtredingen en kijk of de fouten nog zijn te herstellen.

Aangezien de oppervlakten van de leefgebieden onderling niet mogen worden 'verevend', moet deze evaluatie plaatsvinden op het niveau van de afzonderlijke leefgebieden, zoals die ook apart zijn opgenomen in de beschikking.

- b. De provincies hebben in § 4.5 van hun *Natuurbeheerplannen* 'harde' voorwaarden opgenomen ten aanzien van het minimale aantal beheerfuncties per leefgebied en/of de oppervlakteverhouding tussen beheerfuncties (bijv. minimaal x% nat biotoop). Een aantal aanvragen zal hieraan probleemloos voldoen, een aantal zal zijn beschikt met een suboptimaal beheer, maar met de belofte om hierin gaandeweg verbetering te brengen. Het is van belang om van jaar op jaar te volgen of het beheer aan de eisen blijft voldoen of gaat voldoen, dus of de beloften worden waargemaakt. Daarnaast bevatten veel Natuurbeheerplannen streefgetallen / wensbeelden ten aanzien van andere aspecten van het beheer, waarop de collectieven niet zullen worden afgerekend, maar waarvan het zwel zinnig is te evalueren of deze streefgetallen / wensbeelden haalbaar blijken.
- c. *Doelrealisatie*. De provincies hebben in hun Natuurbeheerplannen geen kwantitatieve doelen voor de instandhouding van de te beschermen doelsoorten geformuleerd. Voor de beleidsevaluatie hebben ze dat nu echter wel gedaan: instandhouding van de bestaande populaties van de te beschermen doelsoorten (landelijk en soms ook provinciaal). Ook een aantal collectieven heeft in hun aanvraag doelen in deze termen opgenomen, maar dan voor de eigen regio. Hoewel de collectieven niet op deze doelen worden afgerekend, is het wel zinnig om te volgen of het beheer de verwachte vruchten afwerpt. Hiervoor kunnen de gegevens uit de beheermonitoring worden gebruikt. We gaan daar in § 3 uitgebreider op in. Maar in relatie tot de aanvraag is het goed om aandacht te besteden aan aspecten als (zie ook de checklist):
- de doelformulering: is deze (bij nader inzien) operationeel / meetbaar? Voor de beleidsevaluatie hebben de provincies er voor gekozen om een aantal soorten niet te monitoren, omdat ze slecht (of alleen tegen hoge kosten) meetbaar zijn. Het lijkt goed om – in samenspraak met de provincie – ook de eigen doelformulering regelmatig tegen het licht te houden;
  - zijn de gekozen doelsoorten (bij nader inzien of nog steeds) effectief te beschermen in het betrokken gebied?

Als hieruit verbeterpunten voortkomen, kan in overleg met de provincie wellicht tot een betere doelformulering worden gekomen.

### 3. Evaluatie kwaliteit en resultaten beheer

Onderdelen van de evaluatie die we hiervoor beschreven gaan natuurlijk óók over de kwaliteit van het beheer, maar deze paragraaf richt zich primair op de conclusies op basis van de beheermonitoring. In combinatie met de administratieve gegevens levert die een schat aan informatie op. Om daaruit oorzakelijke relaties tussen beheer en beheerresultaat af te leiden die de toets der kritiek kunnen doorstaan, is nogal wat gevorderde statistiek nodig. Sommige collectieven zullen dat leuk vinden en de expertise in huis hebben of halen. Maar voor anderen gaat dit te ver. En zoals in de protocollen voor de beheermonitoring is aangekondigd, werkt SCAN aan een landelijk fonds voor onderzoek naar zulke relaties. Het credo is daarom: zoek primair naar afwijkingen van wat je had verwacht of hebt beloofd. Signalen daarvoor zijn met name:

- de verspreiding van soorten door het werkgebied is anders dan waarop het beheer is uitgestippeld;
- de trend van een aantal doelsoorten is anders dan beoogd;
- de kwaliteit van het leefgebied verslechtert of neemt onvoldoende toe.

In het tweede geval kan zich nog een aparte situatie voordoen als er is een opmerkelijk verschil blijkt tussen wat het collectief meet en wat de provincie meet (in de beleidsmonitoring). In dit geval is het goed om samen met de provincie te kijken of dit te maken heeft met verschillen in meetmethoden, met de situering van de meetvakken of telgebieden (misschien liggen ze in heel verschillende deelgebieden) of met nog andere factoren.

#### Op zoek naar oorzaken

De checklist achterin dit protocol geeft een systematisch overzicht van achterliggende oorzaken en daarbij passende actiepunten. We beperken ons hier tot de belangrijkste categorieën:

##### a. Is er **voldoende beheer**?

Wellicht wordt met het beheer maar een beperkt deel van de beoogde soorten en populaties bediend. Dat kan te maken hebben met tegenvallende deelname, maar ook met budgettekort: kan de populatie eigenlijk wel effectief worden beheerd met het beschikbare budget? Bij de collectieven die tevoren een plaatje hebben gemaakt van het optimale beheer, zal al bij aanvang bekend zijn of deze factoren (en in welke verhoudingen) een rol spelen. Bij collectieven die dit niet hebben gedaan, is dat met weinig moeite alsnog te doen.

##### b. Is het beheer van **voldoende kwaliteit**?

Daaraan zitten vier aspecten:

- **het type beheer.** Wellicht is de verhouding tussen de verschillende beheerfuncties niet in orde. Of is het beheerpakket inhoudelijk niet (helemaal) geschikt en kan een maatwerkpakket uitkomst bieden. De resultaten van de kwaliteitsschouw maken dan duidelijk waar de zwakke punten zitten;
- de **situering en dekkingsgraad** van het beheer. Wellicht zijn de locaties van het gecontracteerde beheer niet optimaal of goed op elkaar afgestemd (ook in relatie tot de aanwezige territoria), wellicht is er te weinig dekkingsgraad aan beheer voor akkervogels, wellicht fungeren de beheerde elementen voor bepaalde soorten niet

- goed als ecologische verbindingszone of is de afstemming met het beheer van aangrenzende natuurgebieden niet optimaal;
- de **duurzaamheid** van het beheer: wellicht is niet gekozen voor de juiste contractduur (c.q. voorzetting van beheer op dezelfde plek). Dit is met name relevant in gevallen waar het collectief heeft gekozen voor kortlopende contracten;
  - de **uitvoering** van het beheer. Als het beheer op grotere schaal en/of op cruciale plekken niet goed is uitgevoerd, kan dat aanzienlijke gevolgen hebben voor de behaalde resultaten. De resultaten van de controles van het collectief en de NVWA geven hierover meer informatie.
- c. Zijn er **externe factoren of ontwikkelingen in de omgeving** van de beheerde percelen, randen en elementen die het natuurresultaat beïnvloeden?  
Denk hierbij aan:
- **Verstoringsbronnen.** Is daarmee voldoende rekening gehouden bij de situering van het beheer (dit blijkt uit de aanvraag en het beheerplan)? Zijn er in de beheerperiode nieuwe verstoringsbronnen bijgekomen, zoals nieuwbouw, wegen, hoogspanningsleidingen, beplanting etc.?
  - **Hydrologie.** Was de drooglegging bij aanvang toereikend of zijn er gedurende de beheerperiode veranderingen opgetreden in de drooglegging? Blijken poelen bij nader inzien alsnog niet hydrologisch geïsoleerd te liggen?
  - **Predatie.** Hoe ontwikkelt de predatie zich in de beheerperiode? Dit is relevant voor weidevogels, maar bijvoorbeeld ook voor poelen (amfibieën versus vissen). De predatie wordt niet centraal geregistreerd, maar wordt bij de meeste weidevogelcollectieven niettemin zorgvuldig bijgehouden als verliesoorzaak van legsels.
  - **Veranderingen in het graslandgebruik** (bijv. graslandvernieuwing) komen tot uiting in de kwaliteitsschouw (registratie kruidenrijkdom).
  - **Veranderingen in het aanpalende grondgebruik** blijken uit de perceelsregistratie (onderdeel van de SCAN/GIS-module).

## 4. Wie betrekken bij de evaluatie?

We herhalen hier kort wat hierover in het kwaliteitshandboek is vastgelegd. Aangezien ieder collectief hierbij zelf de frequenties en verantwoordelijkheden hebben gekozen, gaan we op die aspecten niet verder in.

### Evaluatie met de deelnemers

Evaluatie met de deelnemers is van belang om de volgende zaken door te praten:

- wat zijn de resultaten van het beheer?
- wat gaat er goed, wat knelt in het beheer (zowel van de kant van de deelnemer als van het collectief)? In het laatste geval: zijn er aanpassingen mogelijk zonder het natuurresultaat geweld aan te doen? Kan de uitvoering worden verbeterd?
- is de deelnemer bereid wijzigingen in het beheer door te voeren als de evaluatie uitwijst dat dit nuttig is?
- hoe staat het collectief er als geheel voor? Wordt aan de aanvraag voldaan, zijn er sancties te verwachten? Zijn er veranderingen te verwachten in de verhouding tussen voordeur en achterdeur (bijv. andere pakketten, ander betalingsregime)?

Een deel van de evaluatie kan collectief gebeuren (bijv. terugmelden beheerresultaten), een deel zal individueel of op keukentafelschaal moeten plaatsvinden.

### **Evaluatie met de uitvoerders van de monitoring**

Door de knip tussen beheer- en beleidsmonitoring zijn er doorgaans verschillende uitvoerders bij de monitoring betrokken: de gebiedscoördinator, de veldmedewerkers, de schouwcommissie, de plaatselijke natuurwerkgroep en/of een extern ingehuurd bureau. Het is zinvol om met dit gezelschap (of een uitsnede daarvan) om de tafel te gaan:

- om de resultaten van de monitoring goed te kunnen duiden (klopt de interpretatie?);
- om oorzaken te achterhalen;
- om voorstellen voor verbetering te ontwikkelen of te beoordelen.

### **Evaluatie met bestuur en adviseurs**

Behalve met leden en 'personeel' moet er ook met het bestuur worden geëvalueerd en met eventuele adviescommissies van het bestuur (bijv. ecologische commissie, vrijwilligersraad). Het bestuur moet immers – bij voorkeur in samenspraak met een ecologische commissie – eventuele voorstellen voor wijziging accorderen.

### **Evaluatie met andere gebiedspartijen**

Het beheerplan en de gebiedsaanvraag zijn tot stand zijn gekomen in samenspraak met andere gebiedspartijen. Daarom is het ook nuttig om de ervaringen met de evaluatie en/of wijzigingen in het beheer met hen door te spreken. Dat kan nieuwe verbeteringen voor het beheer opleveren en in ieder geval meer draagvlak voor het collectief en de uitvoering van het beheer.

### **Evaluatie met provincie en waterschap**

In de jaarlijkse evaluatiegesprekken met de financiers (provincie en waterschap) komt het volgende aan de orde:

- wat zijn de resultaten tot nu toe op het niveau van de gebiedsaanvraag (met name hectares en doelen)?
- zijn er sancties aan de orde? Zo ja, wat zijn de consequenties van deze sancties voor de gebiedsaanvraag?
- welke veranderingen wil het collectief doorvoeren (bijv. aanpassing of uitbreiding van beheer, het treffen van inrichtingsmaatregelen)? Zijn provincie en waterschap daarmee akkoord en zo ja, wat moet daarvoor gebeuren (aanvullende aanvraag, beschikkingwijziging)?