



Vellekoop  
& Meesters

informatie, organisatie en it

# EVALUATIE INVOERING ANLB 2016

## NATUURLIJK BETER!

**Vellekoop & Meesters B.V.**  
**Ten Hendriks**  
**Definitief**  
**Hoewelaken, 4 juli 2016**

## REVISIEHISTORIE

Versie	Datum	Auteur	Wijzigingen
0.1	16-06-2016	Ten Hendriks	Initiële versie
0.2	29-06-2016	Deelnemers	Diverse commentaren en aanvullingen
1.0	04-07-2016	Ten Hendriks	Verwerking commentaren

## MANAGEMENTSAMENVATTING

Het landschap van agrarisch natuurbeheer in Nederland is met de komst van het ANLb drastisch veranderd. Regels zijn veranderd, taken zijn verschoven, de visie op natuurbeheer verlegd naar leefgebieden, nieuwe uitvoerende organisaties opgericht.

*“De vogels hebben elkaar gevonden,  
het nest is gebouwd,  
de eieren zijn gelegd,  
de kuikens zijn uitgekomen.  
De jaren zijn omgevlogen”*

De vraag die voorligt is wat we van de invoering van het ANLb hebben geleerd en welke ontwikkelpunten er nog zijn. Daar dient deze evaluatie toe.

De evaluatie toont aan dat zonder meer gesproken kan worden van een geslaagd project: op tijd, binnen budget en met het gewenste resultaat! De sleutel van het succes is gelegen in de goede samenwerking tussen de vele partijen, de grote betrokkenheid van de projectdeelnemers en een projectleiding (kernteam) dat koersvast bleef en oplossingen vond als er tegenslagen waren.

Het ANLb is ingevoerd. Duidelijk is dat er een “versie 1.0” staat, die veel mogelijkheden biedt om de ecologische effectiviteit te vergroten, omdat

- het collectief veel dichterbij de streek (leefgebied) en de boer staat (wat waar doen en beter toezicht daarop door collectief)
- het goede mogelijkheden biedt voor maatwerk richting boer,
- het voor boeren veel flexibeler is geworden doordat tussentijds en per onderdeel in- en uitgestapt kan worden.

Maar het nieuwe stelsel is nog lang niet bij iedereen geland. Ontwikkeling en verbreding van kennis is noodzakelijk en een aantal zaken moeten nog verder worden uitgewerkt en kunnen wellicht efficiënter en effectiever. Kortom: het ANLb stelsel staat en de uitvoering ervan is gestart, maar moet nu door ontwikkeld worden. De belangrijkste aanbevelingen hiervoor zijn:

1. Aanbeveling: Provincies neem (via het IPO) als beleidsverantwoordelijken voor het ANLb het voortouw in de EU-gesprekken.
2. Aanbeveling: EZ en provincies geef het stelsel de ruimte om zich te bewijzen en te ontwikkelen en regel in Brussel wat nodig is voor verdere verbetering van ecologische effectiviteit en efficiency.
3. Aanbeveling: provincies neem de regie in de verdere ontwikkeling van het ANLb.
4. Aanbeveling: provincies en collectieven tref maatregelen om medewerkers, boeren en vrijwilligers aan je te binden. Laat actief de meerwaarde en het maatschappelijk belang van het ANLb zien.
5. Aanbeveling: Provincies pak de beheer- en beleidsmonitoring actief en in samenhang op.
6. Aanbeveling: provincies en collectieven ontwikkel gezamenlijk de kennisinfrastructuur voor beleids-, praktijk- en onderzoekskennis. Organiseer dit via BIJ12.
7. Aanbeveling: geef concreet uitvoering aan het 'Lerend beheren'. Dit moet door alle partijen worden opgepakt en is meer dan de uitvoering verder op orde krijgen.

Voor alle aanbevelingen wordt verwezen naar hoofdstuk 2. Hier zijn tevens de 'lessons learned' opgesomd waarmee toekomstige gelijksoortige projecten hun voordeel kunnen doen.

# INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>1.1</b>	<b>Aanpak</b>	<b>6</b>
<b>1.2</b>	<b>Oogst</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Agenda</b>	<b>10</b>
<b>2.1</b>	<b>Beleidsagenda</b>	<b>10</b>
<b>2.2</b>	<b>Uitvoerings- en ontwikkelagenda</b>	<b>12</b>
<b>2.3</b>	<b>Project: lessons learned</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>17</b>
<b>3.1</b>	<b>Projectaanpak &amp; proces</b>	<b>17</b>
<b>3.2</b>	<b>Beleidskader, EU-conformiteit en provincies</b>	<b>21</b>
<b>3.3</b>	<b>Implementatie provincies &amp; collectieven</b>	<b>24</b>

# 1 INLEIDING

In het overdrachtsdocument van het ANLb2016 is opgenomen, dat begin 2016 een evaluatie plaatsvindt van het project ANLb2016, nu het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer 2016 een feit is. De vraag die voorligt is wat we van de invoering van het ANLb hebben geleerd en welke ontwikkelpunten er nog zijn. Duidelijk is dat er een “versie 1.0” staat. Maar een aantal zaken moeten nog verder worden uitgewerkt en kunnen wellicht efficiënter en effectiever. Kortom: het ANLb stelsel staat en de uitvoering ervan is gestart, maar moet nu door ontwikkeld worden.

Het startpunt is deze evaluatie van de invoering van het ANLb. De evaluatie resulteert in een agenda voor de doorontwikkeling.

## 1.1 Aanpak

De evaluatie is georganiseerd rond de volgende onderwerpen:

- Projectaanpak & proces
- Beleidskader, EU-conformiteit en provincies
- Implementatie provincies & collectieven

De evaluatie is gestart met het interviewen van de volgende projectbetrokkenen:

- Walter Kooy (SCAN)
- Auke Postma en Jan Grotenhuis (provincie Drenthe)
- Betty Blok (de Hollandse Venen)
- Rob van Oudheusden (Provincie Noord-Brabant)
- Aard Mulders (MinEZ)
- Hugo van der Baan (IPO en programmamanager ANLb 2016)
- Peter van de Boel (RVO.nl)
- Henk Menninga (IPO)

In drie werksessies, met elk een eigen onderwerp, zijn de resultaten van de interviews bediscussieerd, geverifieerd, uitgediept en aangevuld:

1. Projectaanpak & proces

- Hugo van de Baan (IPO)
- Karin Cox (BIJ12)
- Aard Mulders (EZ)
- Peter van de Boel (RVO)
- Antoinette Chanier (RVO)
- Walter Kooy (SCAN)
- Astrid Manhoudt (SCAN)
- Wouter Roozendaal (SCAN)
- Ies Bos (provincie Utrecht)

## 2. Beleidskader, EU-conformiteit en provincies

- Antoinette Chanier (RVO)
- Aard Mulders (EZ)
- Eefke Peeters (RVO)
- Henk Menninga (IPO)
- Karin Cox (BIJ12)
- Peter van de Boel
- Margot Kroot (BIJ12)
- Remco Schreuder (RVO)
- Gerard van Drooge (SCAN)
- Lyda Dik (collectieven Overijssel)
- Rob van Oudheusden (provincie Noord-Brabant)
- Astrid Manhoudt (SCAN)

## 3. Implementatie provincies & collectieven

- Aard Mulders (EZ)
- Peter van de Boel (RVO)
- Henk Menninga (IPO)
- Marion Scherphuis (BIJ12)
- Gerard van Drooge (SCAN)
- Wico Dieleman (SCAN/ZLTO)
- Yvette Ruessen
- Jacco Maissan (provincie Flevoland)
- Elke Clevering (provincie Groningen)
- Rob van Oudheusden (provincie Noord-Brabant)
- Erik Meijs (provincie Limburg)

- Mieke Vergeer en Yvonne Oostdam (collectief Gouwe wie-ricke)
- Gert Aalten (collectief Veluwe)
- Wilhelm Bos en Warmelt Swart (collectief ANV Ark en Eem-landschap)
- Martine Bijman (collectief Water, Land en Dijken)
- Betty Blok (collectief Hollandse Venen)
- Dave Dirks - (steunpunt Agr. Natuurverenigingen/collectief)
- Attje Meekema (collectief Nordlyke Fryske Walden)

De bevindingen/constateringen m.b.t. tot deze onderwerpen zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

## 1.2 Oogst

In de laatste werksessie is geleerd en geagendeerd: welke lessen kunnen worden geleerd en welke aanbevelingen moeten worden geagendeerd? De sessie vertrok met de resultaten van de interviews en de uitkomsten van de voorgaande drie sessies. Aan de oogstsessie namen deel:

- Hugo van de Baan (IPO)
- Walter Kooy (SCAN)
- Antoinette Chanier (RVO)
- Karin Cox (BIJ12)
- Peter van de Boel (RVO)
- Herman Cohen Stuart (BIJ12)
- Astrid Manhoudt (SCAN)
- Wouter Roozendaal
- Lyda Dik
- Franck Kuiper (provincie Noord-Holland)

In deze sessie zijn de bevindingen van de workshopdeelnemers zelf niet ter discussie gesteld, maar is gezien welke aanbevelingen moeten worden gedaan naar aanleiding van de bevindingen. Deze aanbevelingen zijn gesplitst naar:

- project & proces, t.b.v. andere/toekomstige projecten



- uitvoering van het ANLb in de komende jaren
- beleid omtrent natuurbeheer in het licht van (toekomstige) Europese, nationale en provinciale regelgeving

De resulterende agenda treft u aan in hoofdstuk 2.

## 2 AGENDA

Een project heeft een duidelijk begin en eind. Het project is klaar als het doel bereikt is en overdracht heeft plaatsgevonden. Voor ANLb 2016 is dat niet anders. Onderstaande agendapunten verdienen elk een eigenaar alvorens we de projectorganisatie ontbinden. Anders doen we de opdrachtgevers en projectmedewerkers te kort. Dat betekent dat de agendapunten moeten worden opgepakt vanuit de het CTU en de Taakgroep Collectief Beheer.

### 2.1 Beleidsagenda

EZ was al ruimschoots bezig met de voorbereidingen voor het ANLb en overleggen met de EU, voordat besloten werd tot decentralisatie van het natuurbeheer naar de provincies. De provincies hadden vervolgens het gevoel dat het hen “overkwam”. Maar de provincies zijn geen ‘uitvoerders’.

1. Aanbeveling: de provincies moeten nu het voortouw nemen richting EU. Zij zijn de beleidsverantwoordelijken voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer en moeten zich (via het IPO) in Brussel ook zo positioneren.

Het versterken van de ecologische effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer i.r.t. het reguliere natuurbeheer en waterbeheer (leefgebiedenbenadering) is een speerpunt van het ANLb. Maar kennis hierover is nog onvoldoende en daarenboven weinig gedeeld.

2. Aanbeveling: provincies pak de beheer- en beleidsmonitoring actief en in samenhang op. De beleidsmonitoring en beheermonitoring moeten op elkaar afgestemd worden, zodat beoordeeld kan worden welke (combinaties van) beheeractiviteiten het meeste effect sorteren en beleidsmatig aangestuurd moeten worden. Zowel provincies (beleid) en collectieven (uitvoering) moeten hier samenwerken en van elkaar leren. Wie pakt dit op? Het primaat ligt bij de provincies!
3. Aanbeveling: ontwikkel met spoed de kennisinfrastructuur met spoed. Anders vindt eenieder zelf het wiel uit. Met extra kosten

en verlies van coherent beleid en uitvoering als gevolg. BIJ12 is hiervoor de meest voor de hand liggende partij.

Het stelsel voor agrarisch natuurbeheer wordt continu veranderd. Elke 6 jaar is er weer een nieuwe regeling, met instappers, overstappers en uitstappers. De eerste jaren staan de oude en nieuwe regeling dan telkens nog naast elkaar, met alle extra lasten van dien. Daarnaast moeten nieuwe werkwijzen inslijten en verbeterd worden. Dat alles leidt af van het echte doel: natuurbeheer!

4. Aanbeveling: provincies (en EZ): geef het stelsel de ruimte om zich te bewijzen en te ontwikkelen en regel in Brussel wat nodig is voor verbetering en efficiency. De leefgebiedenbenadering wordt unaniem gezien als een ecologisch zeer effectief instrument. Gooi het stelsel nu eens niet na 6 jaar weer radicaal om. Ga actief op zoek naar verbeteringen in regelgeving en in uitvoering en geef het de ruimte om te ontwikkelen. De provincies moeten dit, óók in Brussel, vormgeven.

Het agrarisch natuurbeheer leunt sterk op grote aantallen vrijwilligers, met name voor de monitoring. Deze groep vergrijsst en nieuwe aanwas is er nauwelijks. Ook voor de collectieven is het moeilijk om voldoende medewerkers te vinden en te binden. De vergoeding is niet marktconform en mensen haken af. Dit terwijl de collectieven juist moeten professionaliseren en verbreden.

5. Aanbeveling: tref maatregelen om het potentieel van mensen te versterken. Ontwikkel flankerend beleid om dit potentieel te binden, anders zullen de uitvoeringskosten eerder gaan stijgen dan gaan dalen en komt de professionalisering en verbreding niet van de grond. Met name de provincies en de collectieven zijn hier aan zet.

De verbreding van collectieven naar een streekfunctie (de “streek aan zet”) komt niet echt opgang. Initiatieven zijn ad hoc en gebiedspartijen (o.a. waterschappen) en bedrijven houden de deur dicht.

6. Aanbeveling: zorg voor gerichte bestuurlijke ondersteuning van de collectieven door overheid en provincies om ‘deuren te openen’ is noodzakelijk.

## 2.2 Uitvoerings- en ontwikkelagenda

De uitvoering van het ANLb is begonnen, maar we staan aan het begin. Er moet nog veel geleerd en verbeterd worden, uitvoeringskosten en administratieve lasten moeten omlaag en de effectiviteit moet verder omhoog. Het ANLb moet worden opgewerkt naar een versie 2.0.

1. Aanbeveling: provincies neem de regie in de verdere ontwikkeling van het ANLb. Met de beëindiging van het project ontstaat een vacuüm. Er moet nog veel gebeuren, maar wie neemt de regie? De provincies als beleidsverantwoordelijken moeten hier hun rol pakken.

Het zwaartepunt van de werkzaamheden is naar de collectieven verschoven. Maar kennis omtrent bijv. regelgeving en de toepassing daarvan ontbreekt. Er is (nog) geen goede kennisinfrastructuur. Hoe leren we van elkaar?

2. Aanbeveling: provincies en collectieven ontwikkel gezamenlijk de kennisinfrastructuur voor beleids-, praktijk- en onderzoekskennis. Thans is Boerenland.nl te klein en ontbeert kennis. RVO heeft veel kennis over het huidige stelsel, maar die is niet of onvoldoende overgedragen. Als elk collectief en elke provincie het wiel zelf gaat uitvinden is dat erg kostbaar. Geopperd is onder meer te voorzien in een helpdesk (van wie en voor wie: provincies, scan, rvo, gezamenlijk via het Portaal Natuur en Landschap?) die niet alleen algemene informatie kan verstrekken, maar ook specifieke casussen kan beantwoorden, zoals of in een specifieke situatie een risico op korting of boete wordt gelopen en hoe hoog die dan is.
3. Aanbeveling: geef concreet uitvoering aan het 'Lerend beheren': daadwerkelijk oppakken zodat we de komende jaren werken naar versie 3.0. Deze aanbeveling moet door alle partijen worden opgepakt en is meer dan de uitvoering verder op orde krijgen.

De collectieven zijn ingestoken vanuit het agrarisch natuurbeheer. Maar verbreding en een effectieve leefgebiedenbenadering vraagt om een gemeenschappelijke aanpak. Terreinbeheerders en waterschappen hebben een even zo grote rol.

4. Aanbeveling: provincies moeten de natuurbeheerplannen meer insteken vanuit de leefgebiedenbenadering en donkergroen, blauw en lichtgroen verbinden. “Alles is op de rails gezet en het is nu aan de collectieven” gaat dus niet werken. De provincies moeten de verbindende factor tussen de gebiedspartijen zijn, en deze rol actief gestalte geven.

Wijzigingen en meldingen moeten vrijwel per direct op perceelsniveau worden doorgegeven aan RVO. Eerder (SNL) kon dit eens per jaar. Naar zeggen van de collectieven levert dit veel extra werk op en een verhoogt risico op fouten/te laat doorgeven, met als gevolg dat boetes/kortingen kunnen volgen.

5. Aanbeveling: zet samen in op het verlagen van de administratieve lasten. Dit vraagt samenwerking van provincies/Brussel, RVO/NVWA én collectieven/SCAN/Boerennatuur.nl om tot oplossingen te komen. Een suggestie van de collectieven is onder meer om de administratie op kantoor van het collectief te houden.

De ICT-voorzieningen verdienen nog veel aandacht, met name op het gebied van gebruiksvriendelijkheid en om efficiënter werken mogelijk te maken en daarmee de uitvoeringskosten te verlagen.

6. Aanbeveling: optimaliseer samen de ICT-voorzieningen. De ICT-voorzieningen van boeren, collectieven, provincies en RVO moeten beter op elkaar worden afgestemd en verder worden geoptimaliseerd. Nu brengt een mutatie in één systeem een sneeuwbal-effect teweeg, waardoor in alle systemen wijzigingen moeten worden doorgevoerd, die ook weer wijzigingen tot gevolg hebben etc. Dit jaagt de administratieve lasten en dus de uitvoeringskosten op.

## 2.3 Project: lessons learned

Het ANLb stapelde wederom veel veranderingen op elkaar. Onder meer vanuit de voorganger SNL was nadrukkelijk gewaarschuwd dit niet te doen. Maar de praktijk is weerbarstig. Politiek en beleid maakten tal van gelijktijdige veranderingen noodzakelijk. Op beleidsniveau zijn deze wellicht

nog te overzien, maar voor de uitvoeringspraktijk was dit lastig uit te leggen. Stakeholders hebben dan andere standpunten, prioriteiten en agenda's.

1. Advies: Maak vooraf een impactanalyse: wie zijn de stakeholders die het straks moeten doen (NB. Het maatschappelijk middenveld acteert vooral op beleidsniveau en zijn niet de stakeholders op uitvoeringsniveau!) en wat wordt van hen verwacht? Kunnen en willen deze partijen dat? Wat is het krachtenveld, hoe liggen individuele belangen, capaciteit en competenties? Wat zijn de risico's per stakeholder? Welke maatregelen treffen we per stakeholder, hoe borgen we deze en wat zijn no-go momenten?

Ketenprojecten als het ANLb 2016 kenmerken zich door het feit dat de actoren (stakeholders) beïnvloeden en worden beïnvloed tijdens het project en dat een centraal mandaat ontbreekt of slechts beperkt reikwijdte heeft.

2. Advies: Faseer het implementatieproject in een mandaterings- en een uitvoeringsfase. In de eerste fase moeten de stakeholders van fase 2 contractueel geïmmiteerd worden. Pijnpunten worden dan tijdig zichtbaar en het uitvoeringsproject beschikt over een duidelijke eigenaar en een werkelijk mandaat.

Projecten hebben hun eigen dynamiek. En zeker bij ketenprojecten verschilt deze doorlopend, mede door de vele deelnemende organisaties. Projectprioriteiten worden niet gevoeld in deze organisaties: "we hebben de gevraagde capaciteit en kennis beschikbaar gesteld, de rest is aan het project". Hierdoor verwordt het project tot een "freischwebende intelligentz" waarbij elke ketenpartij afstand kan nemen van het uiteindelijke resultaat en missen zij als organisatie de 'sense of urgency' die wel in het project wordt gevoeld.

3. Advies: Organiseer kwaliteit, capaciteit en mandaat van project-medewerkers. Stel namens de deelnemende organisaties project-medewerkers beschikbaar die de deelnemende organisatie ook daadwerkelijk vertegenwoordigen: dus medewerkers met de benodigde kwaliteit en capaciteit én die het mandaat van hun organisatie hebben.
4. Advies: Stel periodieke rapportages in. Zorg dat elke deelnemende organisatie bijv. tweewekelijks of maandelijks een rapportage

tage van hun projectmedewerker(s) ontvangen en deze bespreken, zo nodig met ondersteuning vanuit het project en (her-)bevestig de gemaakte keuzes, voortgang en prioriteiten.

De implementatie van het ANLb had een duidelijk doel: de nieuwe wetgeving moest per 1 januari 2016 geïmplementeerd zijn. Maar de oplossing was allerm minst eenduidig: vele wegen leiden naar Rome. En in ketenprojecten zijn vele actoren die elk hun eigen voorkeuren en werkwijzen hebben.

5. Advies: Zorg voor een projectleiding die met één mond praat en een eenduidige visie uitdraagt.
6. Advies: Benader het project als een ketenproject; heb aandacht voor samenwerking en consensus. Pak het project niet aan als een 'klassiek' project, maar als een ketenproject. Dus niet alles top-down organiseren en verordonneren (blauw/rood), maar vooral ook aandacht voor samenwerking en consensus (groen/geel) als managementstijl. Binnen het Kernteam ANLb, waarin de verschillende partijen samenkwamen en werkten, was dit goed georganiseerd. Ook de samenwerking en consensus met SCAN werd gaande het traject steeds beter, ondanks de ogenschijnlijk tegenstrijdige belangen.

Projecten als het ANLb kenmerken zich door het feit dat ze langzaam op gang komen, dat het lang(er) duurt voordat iedere partij is aangehaakt en dat de eerste resultaten worden geboekt. Daardoor neemt de behoefte aan extra inzet naar het einde van het project steeds meer toe, moeten steeds meer activiteiten parallel worden uitgevoerd en neemt de afstemmings- en coördinatielast navenant toe. Immers, de einddatum 1-1-2016 staat vast!

7. Advies: Zorg voor een voldoende brede basis aan gekwalificeerde capaciteit en houd deze in stand. Zorg dat deze mensen doorlopend worden meegenomen in de projectontwikkelingen en –keuzes, zodat de mensen direct inzetbaar zijn.

Accepteer dat op de deadline (1-1-2016) er "een versie 1.0" staat en niet de definitieve versie. Zeker bij ketenprojecten is een overdrachtsdocu-

ment aan de staande organisaties dan niet voldoende: wie neemt daarvoor verantwoordelijkheid? De samenwerkingsstructuur van het project en de 'sense of urgency' is immers weggefallen.

8. Advies: Richt een nazorgfase in onder regie van het project, dat zorgt voor de benodigde verbeteringen en aanvullingen.



## 3 BEVINDINGEN

De interviews en de sessies gaven over de hele linie een consistent beeld van het project en de resultaten: het project is bijzonder succesvol, zeker gezien de ambitieuze doelstellingen. De benodigde resultaten zijn op tijd en binnen budget behaald en het nieuwe stelsel is geïmplementeerd!

Wel is het beeld qua maturiteit en professionaliteit per collectief wisselend: sommige collectieven zijn al drie stappen verder, terwijl andere collectieven snel een been bij moeten trekken. Ook tussen de provincies zijn er beleidsmatig duidelijk verschillen: de ene provincie biedt via het natuurbeheerplan een collectief veel ruimte voor de exacte invulling, terwijl een andere provincie juist zeer gedetailleerd aangeeft welk beheer waar moet plaatsvinden.

Tijdens de interviews en sessies gingen de deelnemers vooral in op wat wellicht beter of anders had gekund. Dat het project naar ieders mening geslaagd is stond buiten kijf. Maar om het succes te bestendigen en de opgedane ervaring te delen zijn tal van opmerkingen en aanbevelingen gedaan. Soms waren observaties breed gedragen, maar andere opmerkingen en bevindingen waren afkomstig van slechts enkele deelnemers of representanten de visie van bepaalde stakeholders.

De opmerkingen en bevindingen uit de interviews en werksessies zijn zo veel mogelijk gegroepeerd rond:

- Projectaanpak & proces
- Beleidskader, EU-conformiteit en provincies
- Implementatie provincies & collectieven

### 3.1 Projectaanpak & proces

Met de invoering van het ANLb kwamen veel veranderingen tegelijk. Een nieuw subsidiestelsel, de decentralisatie van Rijk naar provincies, de leefgebiedenbenadering, de streek aan zet en de vorming van collectieven.

- De hoofdlijnen (beleid) rond de ANLb waren weliswaar duidelijk, maar de onderlinge samenhang voor de inrichting van de uitvoering niet. Gaandeweg werd pas duidelijk hoe de veranderingen op elkaar inwerkten. Hierdoor moesten zaken regelmatig opnieuw worden gedaan en was veel afstemming nodig, terwijl de verschillende partijen al hun handen vol hadden aan de eigen beslommingen.
- Het ontbrak aan een goede impactanalyse voor de inrichting van de uitvoering: als vooraf duidelijk was geweest wat de ene verandering betekende voor de andere, was een 'grand design' mogelijk geweest en had veel rework en afstemming kunnen worden voorkomen.
- De complexiteit van de uiteindelijke inrichting is veel groter dan vooraf werd verwacht; slechts enkelen overzien en begrijpen het geheel.
- Het praktijkveld/de collectieven werden pas laat aangehaakt (zij moesten immers eerst nog opgericht worden) en bleven te lang in het 'oude' hangen: "er verandert niet zoveel", en miste 'sense of urgency'.
- De provincies waren niet voorbereid op de consequenties van de decentralisatie, misten mankracht en kennis en kwamen (daardoor) niet of pas laat "in the lead".

Het project was makkelijker verlopen als ...

- De complexiteit vooraf beter was ingeschat/onderkend.
- De verantwoordelijkheden en bevoegdheden (rollen) van de verschillende organisaties vooraf/eerder duidelijk waren belegd.
- Het project van meet af aan een eensgezinde leiding had gehad, ipv een 2-koppige leiding vanuit rijk en provincies.
- Het project/de projectleiding een duidelijk mandaat had om de betrokken organisaties aan te sturen. Dit lijkt echter niet haalbaar in deze politiek/bestuurlijke wereld.
- Het project meer 'bottom-up' i.p.v. 'top-down' was ingestoken, dus van uitvoering naar beleid i.p.v. beleid naar uitvoering.
- Partijen/organisaties zich aan de deadlines hadden gehouden.

Het project had in eerste instantie (noodgedwongen) een duale aansturing; enerzijds vanuit EZ en anderzijds vanuit de provincies/BIJ12. Verschillen van inzicht, beleidsverantwoordelijkheden en persoonlijkheden speelden het project parten. Pas na wisselingen in de projectleiding kwam het project op stoom. Maar het projectmanagement beschikte slechts over budget, geen mandaat: ketenpartijen moesten worden gevonden en overtuigd. De projectsturing was daarom:

- Gebaseerd op persoonlijke betrokkenheid (meekrijgen participanten).
- Moeizaam, omdat mandaat ontbrak om organisaties te houden aan hun verantwoordelijkheden/afspraken.
- Vooral gericht op het gezamenlijk halen van de eindstreep (1/1/2016).
- Gedragen door mensen die wilden samenwerken, niet per se door hun achterban/organisaties.
- Sturing was taakgericht, niet organisatiegericht; de vraag 'wie moet wat oppakken vanuit welke verantwoordelijkheid?' werd met liefde onbeantwoord gelaten: eenieder had reeds zijn handen vol.

Aan de projectleidersoverleggen namen de projectleiders deel, die direct belast waren met het realiseren van de verschillende producten. De samenstelling van deze overleggen wilde nogal eens wisselen doordat ketenpartijen andere afgevaardigden stuurden. De overleggen:

- Hadden overvolle agenda's.
- Kenden te weinig voorbereidingstijd en/of de mogelijkheid eerst met anderen in de eigen organisatie te overleggen.
- Kostten veel tijd omdat de deelnemers niet over gelijke kennis en inzichten beschikten.
- Gaven de mogelijkheid naar elkaar toe te groeien en gezamenlijk naar één doel toe te werken.

De samenwerking bleek de basis van de projectresultaten. Mensen werden gebonden aan elkaar en een gezamenlijk doel. Langs deze weg:

- Is de samenwerking gaandeweg gegroeid.
- Werden persoonlijke opvattingen omgevormd tot één gemeenschappelijke visie.

- Was het makkelijker geweest als iedereen gelijk aan het begin was aangehaakt en er niet regelmatig wisselingen van personen was.
- Was het makkelijker geweest als betrokkenen hadden kunnen worden geselecteerd op persoonlijke fit met de projectorganisatie, nu “moest je het doen met wie er kwam”

Het draagvlak voor het project is door de projectleiding georganiseerd. In het begin was het project van ‘niemand’. Er kwamen nieuwe regels (wetgeving) en iedereen moest wat. Het was een gemiste kans:

- Dat er niet van begin af aan een eensgezinde projectleiding was.
- Dat de projectleiding geen mandaat had om afspraken/planning af te dwingen.
- Dat de slag van beleid naar uitvoering pas laat op gang kwam.
- Dat sturen lastig was omdat de details van de regeling niet duidelijk waren, niet werden begrepen of weer werden veranderd door de overheid.
- Dat de overheden hun eigen beleid niet zelf verdedigden en geen steun gaf bij het brengen van soms moeilijke boodschappen.

De projectplanning:

- Was globaal duidelijk.
- Werd/kon niet worden gehandhaafd, deadlines bleven schuiven, alleen 1/1/2016 was ‘hard’.
- Schoof steeds verder in elkaar.
- Werd bemoeilijkt doordat de impact van de verschillende veranderingen en hun onderlinge samenhang vooraf niet duidelijk was.
- Veranderde regelmatig doordat de details van de regeling niet duidelijk waren, niet werden begrepen of weer werden veranderd.

De support van het project omvat de financiële, personele en materiële randvoorwaarden. Voor het ANLb 2016 is opgemerkt dat:

- De budgetten goed waren geregeld; echter de voorfinanciering van de collectieven was niet geregeld. Uiteindelijk is dit per provincie opgelost, met grote verschillen in de wijze waarop. Hoe dit gaat uitpakken is nog niet duidelijk, maar het heeft in ieder geval tot vertraging geleid bij het aanhaken van de collectieven.

- Mensen met de benodigde kennis moeilijk of niet beschikbaar/schaars waren.
- De belangrijkste informatiebron (de stukken van) de projectoverleggen waren. Nieuwsbrieven e.d. gaven vooral de grote lijnen richting de invoering van het ANLb aan.
- Het mandaat en de kennis van projectdeelnemers erg wisselend was.

Het project was erop gericht het nieuwe stelsel tijdig ingericht en georganiseerd te hebben. 1 januari 2016 was de alles overheersende datum. Het projectresultaat:

- Was op tijd, 1/1/2016 is gehaald.
- Is te danken aan de goede samenwerking en persoonlijke betrokkenheid.
- Is nog lang niet bij iedereen geland, verbreding van kennis is noodzakelijk, maar de druk is er nu af. Het is aan IPO/BIJ12/provincies om dit op te pakken.
- Is een versie 1.0. De inrichting van het stelsel moet zich verder ontwikkelen en verbeteren om efficiency en ecologische effectiviteit daadwerkelijk vorm te geven. Dat gaat niet vanzelf.
- Er zijn nog veel mogelijkheden om verder te verbeteren, maar die ruimte moet wel gepakt worden door de verantwoordelijke partijen, namelijk provincies en collectieven.

### **3.2 Beleidskader, EU-conformiteit en provincies**

Het nieuwe ANLb-stelsel is opgezet met het doel het agrarisch natuurbeheer ecologisch effectiever te maken, de (uitvoerings-) kosten drastisch te verlagen en de lokale betrokkenheid te vergroten door 'de streek aan zet' te laten.

Op basis van de ervaringen bij de invoering concluderen de betrokkenen, provincies en collectieven dat het stelsel:

- Veel mogelijkheden biedt om de ecologische effectiviteit te vergroten, omdat het collectief veel dichterbij de streek en de boer staat (wat waar doen en beter toezicht daarop door collectief)

- Goede mogelijkheden biedt voor maatwerk richting boer, maar die mogelijkheden moeten collectieven wel willen en durven benutten. Maar maatwerk kost de collectieven meer werk en de collectieven zijn nu al vaak overbelast.
- Niet volledig op lokaal niveau (de streek/een collectief) kan worden beoordeeld, doordat het beleid alleen nationaal wordt gemonitord. Dat levert alleen landelijke gemiddeldes op. Ook een provincie kan op basis van de landelijke beleidsmonitoring zijn eigen beleid zo niet evalueren. Dit vraagt aanvullende monitoring op lokaal niveau.
- Voor boeren veel flexibeler is geworden doordat tussentijds en per onderdeel in- en uitgestapt kan worden. Maar deelname is voor veel boeren nog steeds slechts een rekensom; het ontbreekt nog aan intrinsieke motivatie.

De zgn. ‘koppeltabel’ is een instrument dat aangeeft welke combinatie van subsidiabele beheeractiviteiten conform de EU-richtlijnen op een perceel zijn toegestaan en welke activiteiten dan zijn uitgesloten. De koppeltabel:

- Werkt op hoofdlijnen (beheeractiviteiten) en biedt veel ruimte voor maatwerk-pakketten. Dat wordt (nog) onvoldoende benut door de collectieven.
- Is op onderdelen onvolledig en soms onjuist. Bepaalde ecologisch gewenste combinaties van beheeractiviteiten zijn nu niet toegestaan. Aan verdere verbetering van de koppeltabel wordt gewerkt.
- Is te veel opgezet vanuit de oude SNL-beheerpakketten.
- Collectieven begrijpen de koppeltabel niet of worden door de koppeltabel op het verkeerde been gezet: het gaat om de combinatie van subsidiabele beheeractiviteiten, terwijl de collectieven nog vooral uitgaan van de resulterende beheerpakketten.

De leefgebiedenbenadering:

- Versterkt de ecologische effectiviteit, vooral ook doordat boeren/percelen tussentijds kunnen in- en uitstappen.
- Heeft het risico dat de verbeterde ecologische effectiviteit niet gezien wordt door de budgettaire verkrapping, waardoor minder areaal beheerd wordt.

- Is de zoveelste wijziging, het moet een kans krijgen en dus niet na 6 jaar weer het stelsel radicaal veranderen.

Het ANLb is nu geïntroduceerd. Het stelsel is net in werking getreden en moet zich gaan bewijzen: ecologisch resultaat en lagere uitvoeringskosten.

Het succes van het ANLb hangt af van:

- Deelname door boeren; verlaging van de administratieve lasten, uitsluiten van risico's op boetes (cross compliance) en een adequate vergoeding voor de beheeractiviteiten en/of gedeerde inkomsten is een voorwaarde.
- Of het risico op boetes beperkt wordt/weg is en subsidies vanuit GLB Pijler 1 en GLB Pijler 2 elkaar gaan versterken, i.p.v. dat het een 'trade-off' is.
- Of de collectieven verbreden: van subsidie-uitvoerder naar streek-regisseur en ondernemer.
- Of de ICT verder verbeterd (efficiënter, gebruiksvriendelijker, geen validaties achter de komma).
- Of RVO, collectief en boer ophouden met elkaar aan het werk te houden met aanpassing op aanpassing, waardoor de administratieve lasten de ecologische effectiviteit in de weg staan.

De ecologische effectiviteit...

- Is voor weidevogel beheer al goed ontwikkeld. Natte en droge dooradering staan nog aan het begin en verdienen nog veel aandacht.
- Kan pas worden beoordeeld als de beleidsmonitoring op orde is, nu is nog onduidelijk wat precies gevraagd wordt door de provincies en wat de collectieven kunnen leveren.

Het beeld bij de collectieven is erg divers. Sommige collectieven zijn een directe voortzetting van al professionele ANV's uit het verleden, andere collectieven zijn nieuw gevormd en hebben nog (te) weinig kennis en ervaring. En het verloop bij verschillende collectieven is schrikbarend hoog, met alle verlies van kennis en capaciteit van dien. Vastgesteld is dat:

- De collectieven het nu weliswaar zelf moeten doen, maar als dat niet succesvol is, dan heeft iedereen een probleem.
- Het programma van eisen, kwaliteitshandboek en de certificering de collectieven goed op weg hebben geholpen.

- De collectieven de brug tussen beleid en uitvoering moeten slaan. Professionalisering en verbreding is essentieel voor levensvatbaarheid van de collectieven.
- Veel collectieven overbelast en kennis, ervaring en capaciteit tekort komen. Houden alle collectieven het vol? Schaalvergroting ligt voor de hand, maar zet de collectieven weer op grotere afstand van de streek.

### 3.3 Implementatie provincies & collectieven

Met de start van het ANLb in 2016 is al ca. 65% van het beschikbare budget overgegaan van de SNL naar het ANLb. In 2017 zal naar verwachting nog eens ca. 30% overgaan van SNL naar het ANLb. En daarmee ligt het beschikbare agrarisch natuurbeheer voor de komende 5 jaar goeddeels vast. Maar voor 2017 is geconstateerd dat:

- De gebiedspartijen er nog niet klaar voor zijn, terwijl de overstappers nu ingevuld moeten worden. Daarmee is de pap voor 6 jaar gestort. De verwachtingen t.a.v. deze eerste 6-jarige cyclus mogen dus niet te hoog zijn. Verandering kost tijd.
- De collectieven durven pas keuzes te maken als de administratie helemaal op orde is en dat is nu niet het geval. Men blijft vooral nog voortborduren op de SNL.
- De verbinding met water (schappen) is nog onvoldoende. Waterschappen houden naar idee van de collectieven de deur dicht.

De administratieve lasten (en dus uitvoeringskosten) ...

- Zijn verschoven naar de collectieven. Nu moeten collectieven met alle boeren contracten sluiten. Met name voor landschapselementen is dit erg veel werk i.r.t. de opbrengst, dus de neiging is deze te laten schieten.
- Zijn voor collectieven en boeren samen sterk gestegen door het continu moeten doorgeven van meldingen en wijzigingen i.p.v. jaarlijks achteraf.
- Hadden naar verwachting van de collectieven lager moeten zijn door de certificering (minder controles en administratieve eisen). Maar de collectieven hebben het gevoel dat de certificering "een



wassen neus” is: controleurs komen “door de achterdeur binnen” en “het ‘Voordeur-achterdeur’-principe werkt niet”.

- Zijn nog steeds erg hoog doordat er nog steeds op perceelniveau moet worden gewerkt richting RVO en NVWA. De verwachting bij de collectieven was dat dit nu per leefgebied zou worden, en naar de mening van de collectieven komt de overheid deze verwachting niet na.

De ‘streek aan zet’ wordt begrepen als een integrale benadering van een leefgebied. Donkergroen (natuurbeheer), lichtgroen (agrarisch natuurbeheer) en blauw (waterbeheer) moeten samenkomen in het leefgebied:

- Samenwerking met donkergroen en m.n. blauw is moeizaam.
- Lokale bedrijven zijn niet geïnteresseerd in beheer, alleen in investeringen.
- Collectieven zijn nu vooral bezig met agrarisch beheer. Verbreding staat onder druk door tijdgebrek en gebrek aan prioriteit bij de collectieven.
- Collectieven missen hulp om zich te ontwikkelen tot ‘streek-regisseur’.
- Samenwerking wordt gezocht, maar is weinig structureel en wordt niet bestuurlijk ondersteund.

Doordat onder het ANLb nu zaken als ‘last minute beheer’ onder de co-financiering (EU) vallen, moeten veel meer wijzigingen en meldingen min of meer real-time aan de overheid worden doorgegeven. Dit levert extra administratieve lasten op en collectieven begrijpen het niet. Dit vraagt dus uitleg. Een greep uit de reacties van de collectieven:

- “Eén foutje en je hebt een boete”.
- “We zijn vooral bezig om RVO/NVWA tevreden te houden. Dat heeft niets met natuurbeheer te maken”.
- Door de verplichtingen rond wijzigingen en meldingen kiezen collectieven voor de laagste lasten: “dan maar geen beheer in deze gebieden”. Dit is slecht voor ecologische effectiviteit.

Het 'voordeur-achterdeur' principe staat voor het principe dat de collectieven gesubsidieerd worden en dus zaken doen met de provincies, RVO en NVWA: de ‘voordeur’. Aan de andere kant sluiten de collectieven con-

tracten met individuele boeren en regelen het beheer, etc. zonder bemoeienis van provincie, RVO en/of NVWA: de 'achterdeur'. Althans zo is het door de collectieven begrepen. Maar de praktijk (b)lijkt anders uit te pakken. Uitspraken van collectieven illustreren dit:

- "We werken nog steeds perceel- en boergericht, maar het collectief loopt nu het risico".
- "Provincies lopen aan de hand van de RVO en steunen collectieven te weinig".
- "Het voordeur-achterdeur-principe botst met Europese regelgeving"
- "Brusselse regelgeving los je niet op met certificaten".
- "Certificering voegt niets toe; zorgt alleen voor extra administratieve lasten".

De risico's op (EU-) boetes en/of kortingen zijn de-facto kleiner doordat op gebiedsniveau wordt gewerkt. Maar de risico's liggen nu primair bij het collectief als begunstigde van de subsidie. Als het collectief beboet of gekort wordt, moet het dit verhalen op de individuele boer (als dat al terecht is), waar een ander contract aan ten grondslag ligt. Dezelfde boer die 'klant' is van het collectief. De risico's op (EU-) boetes en/of kortingen:

- Ervaren de collectieven als ondoorzichtig en onvoorspelbaar.
- De opgave van de boer in de GDI zorgt voor verschillen in het jaarlijks beheer waar een collectief niets aan kan doen.
- Leiden tot risicomijdend gedrag van de collectieven: we beheren niet waar veel wijzigingen/meldingen zijn.
- De fictieve rekenruimte en marges leggen gevoelsmatig het risico bij de collectieven. RVO adviseert niet hoe daarmee om te gaan.

De ICT-voorzieningen die beschikbaar zijn voor provincies, collectieven en RVO:

- Hebben potentie, maar moet nog wel verder worden ontwikkeld.
- Hebben geen duidelijke status volgens de collectieven: als alles klopt in het systeem, is het dan ook goed? Of loop je dan nog steeds risico op boetes? Wie is verantwoordelijk?
- Heeft onvoldoende inlogmogelijkheden, en meer inlogmogelijkheden kosten extra geld (SCAN-ICT).

De collectieven zijn opgericht met het motto “Eerst professionaliseren en dan verbreden”.

- Hiervoor is ondersteuning (kennis van subsidieregels en de toepassing daarvan in specifieke situaties) van RVO gewenst/noodzakelijk.
- Boerennatuur.nl heeft onvoldoende capaciteit en kennis om de verdere professionalisering en verbreding van de collectieven actief te ondersteunen en te stimuleren. Dit mede door de keuze voor een “kleine koepel”.
- Collectieven hebben zelf ook de tijd en capaciteit niet. Zij hebben handen vol aan de dagelijkse werkzaamheden. Daarnaast bestaat het risico dat de collectieven te weinig van elkaar kunnen leren door het ontbreken van een goede kennisinfrastructuur.
- Collectieven zoeken samenwerking met andere partijen in de streek, maar dit is weinig structureel en levert weinig op. De collectieven missen bestuurlijke hulp om ‘deuren te openen’.