

Evaluatie Subsidieregeling Landschapselementen Noord- Holland 2003

Notitie in opdracht van de provincie Noord-Holland

P. Terwan
Utrecht, juni 2004



Paul Terwan

onderzoek & advies

Inhoud

1. De regeling: doelen en prioriteiten in 2003	1
2. Evaluatievragen en werkwijze	3
3. De resultaten van 2003 in feiten en cijfers	4
3.1 Beschikkingen en bedragen	4
3.2 Karakter van de gehonoreerde aanvragen	5
3.3 Regionale spreiding	7
3.4 Aanvragen voor advisering, scholing, begeleiding etc.	7
3.5 Afwijkingen van de normbedragen	8
3.6 Medefinanciering	8
3.7 Karakter van de afgewezen aanvragen	9
3.8 Verschuivingen ten opzichte van 2002	9
4. Effectiviteit en efficiëntie	11
4.1 Effectiviteit	11
4.1.1 Worden de provinciale doelen gehaald?	11
4.1.2 Hoe verloopt de realisatie?	12
4.1.3 Uitvoering regeling	13
4.2 Efficiëntie	14
4.2.1 Uitvoeringsefficiëntie	14
4.2.2 Ervaringen met landschapsregelingen in andere provincies	17
4.2.3 Ervaringen met andere Noord-Hollandse regelingen	17
5. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	19
Bijlagen	
1. Karakteristieke elementen per regio en criteria voor prioriteitstelling van aanvragen	22
2. Beschikkingen particulieren en belangenorganisaties uitgesplitst	23

1 De regeling: doelen en prioriteiten in 2003

De provincie Noord-Holland heeft in 2000 besloten om budget beschikbaar te stellen voor een bijdrageregeling voor landschapselementen. Nadat in 2001 met succes een proefproject was uitgevoerd in Noord-Holland Midden, hebben Gedeputeerde Staten medio 2002 de *Deelverordening Landschapselementen Noord-Holland 2002* vastgesteld. In het kader van deze verordening is de regeling in 2002 eenmalig opengesteld. Deze openstelling is begin 2003 geëvalueerd: de regeling bleek ook op provinciale schaal een succes. In het collegeprogramma 2003-2007 is opgenomen dat de regeling tot het einde van de collegeperiode zal worden voortgezet. In 2003 is de regeling tweemaal opengesteld; in de jaren daarna zal dat steeds het geval zijn.

In deze notitie evalueren we de resultaten van de regeling in het kalenderjaar 2003. Hierna beschrijven we eerst kort de opzet van de regeling. In hoofdstuk 2 gaan we nader in op de vragen en werkwijze die we bij de evaluatie hebben gehanteerd. In hoofdstuk 3 presenteren we de cijfermatige resultaten van de openstelling. In hoofdstuk 4 volgt de eigenlijke evaluatie. We besluiten in hoofdstuk 5 met conclusies en aanbevelingen voor de toekomst van de regeling.

De mogelijkheden van de regeling in kort bestek

Hierna schetsen we kort de opzet van de regeling. Voor meer informatie hierover verwijzen we naar het informatiemateriaal dat over de regeling beschikbaar is op de websites van provincie en Landschap Noord-Holland.

- de regeling is een zogeheten *tender*regeling: verschillende partijen kunnen inschrijven, de aanvragen worden beoordeeld op kwaliteit en kosten;
- de regeling staat open voor zowel belangenorganisaties (bijv. agrarische natuurverenigingen, knotgroepen etc.) als particulieren (agrariërs en burgers). De laatsten kunnen zowel individueel als collectief aanvragen;
- de provincie heeft de uitvoering van de regeling gemandateerd aan Landschap Noord-Holland;
- er is een breed scala aan kenmerkende natuur- en landschapselementen subsidiabel (zie bijlage 1). Daarnaast kunnen aanvragers voorstellen doen voor andere elementen, mits die kenmerkend zijn voor een bepaalde regio;
- de regeling heeft vooral een aanjaagfunctie en is niet bedoeld om tot in lengte van jaren beheerskosten te subsidiëren. Niettemin kan voor aangelegde of opgeknapte elementen tijdelijk (maximaal drie jaar) ook beheerssubsidie worden toegekend;
- voor 2003 heeft de provincie inhoudelijke prioriteiten gesteld: rietstroken, moerassige elementen, duinrellen en duinwateren (zie ook bijlage 1). De regionale prioriteiten, die in 2002 nog wel golden, zijn in 2003 vervallen;
- naast algemene deelnamecriteria kent de regeling een set beoordelingscriteria op basis waarvan de rangorde van honorering wordt bepaald. De criteria staan beschreven in bijlage 1;
- Gedeputeerde Staten laten zich bij de beoordeling adviseren door een onafhankelijke toetsingscommissie. Landschap Noord-Holland voert hiervan het secretariaat en legt de commissie een pre-advies voor;
- de hoogte van de subsidie bedraagt in beginsel 50% van de genormeerde uitvoeringskosten. Mits goed beargumenteerd, kan hiervan echter worden afgeweken;
- er is ook subsidie mogelijk (tot 100%) voor ondersteunende activiteiten: planvorming, advisering, scholing, controle, begeleiding etc.

- voor de verschillende groepen deelnemers zijn verschillende typen aanvraagformulieren ontwikkeld. Hierop moet de aanvrager zelf motiveren waarom zijn aanvraag bijdraagt aan de provinciale landschapsdoelen;
- in 2003 was vanuit de provinciale verordening een bedrag beschikbaar van € 416.600,- (excl. kasteeltuin Sypestein). Hiervan was € 312.450,- (75%) beschikbaar voor landschapselementen (aanleg, herstel, achterstallig onderhoud en ‘aanloopbeheer’) en voor ondersteunende activiteiten (scholing etc.), en € 104.150,- (25%) voor uitvoeringsactiviteiten door Landschap Noord-Holland.

2 Evaluatievragen en werkwijze

In het Collegeprogramma 2003-2007 staat vermeld dat de wijze van uitvoering van de regeling zal worden gezien op efficiency. Daarom is ditmaal niet het hele proces van werving tot en met uitvoering onder de loep genomen, maar is selectief gekeken naar effectiviteit en efficiency. In overleg met de provincie zijn de volgende evaluatievragen geformuleerd:

1. Welke effecten heeft de regeling in termen van:
 - deelname? Is deze naar verwachting of zijn er extra prikkels nodig (bijv. in de sfeer van werving of vergoedingen)?
 - effecten op het landschap? Worden de toegekende projecten op de beoogde wijze uitgevoerd?
 - uitstraling? Hierbij gaat het om zowel de voorbeeldwerking naar de omgeving als om de financiële uitstraling (verkregen van medefinanciering).
 - zichtbaar maken van beleidslacunes?
2. Hoe functioneert de regeling organisatorisch? Meer specifiek:
 - hoe werkt het model van mandatering aan Landschap Noord-Holland?
 - welke organisatorische, resp. uitvoeringstechnische arrangementen zijn er inmiddels?
 - hoe scoort de regeling (c.q. hoe scoren deze arrangementen) op efficiency?
Bijvoorbeeld: is een collectieve aanpak efficiënter dan een individuele? Hoe verhouden de uitvoeringskosten van de regeling zich tot die van andere regelingen (waaronder vergelijkbare subsidieregelingen van andere provincies)?
3. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor aanpassing van de Verordening?

Deze notitie is gebaseerd op:

- uitgebreid cijfermateriaal van het Landschap Noord-Holland over de resultaten van de regeling en over de uitvoeringsuren en –kosten (Peggy-Ann de Ridder en Filippien Koornneef);
- informatie van het Landschap over de resultaten van de terugmeldingen en controle van de beschikkingen uit 2002 (Aart Lodder);
- een interview met Nico Jonker en Antsje de Groot van de provincie Noord-Holland over het functioneren van de mandateringsconstructie;
- cijfermateriaal van de provincie over de tijdbesteding aan diverse provinciale subsidieregelingen;
- telefoongesprekken met en informatiemateriaal van de stichtingen Landschapsbeheer in Zuid-Holland (Marcel Schildwacht) en Utrecht (Hein Pasman).

3 De resultaten van 2003 in feiten en cijfers

3.1 Beschikkingen en bedragen

In totaal zijn er 154 aanvragen binnengekomen (zie tabel 1):

- 146 van particulieren;
- 27 van collectieven (ofwel 5 gebundelde aanvragen van 27 particulieren). Hierbij was één collectief met zestien deelnemers, één met vier deelnemers (waarvan zich er later één heeft teruggetrokken), één met drie deelnemers en twee met twee deelnemers
- 9 van belangenorganisaties (vooral agrarische natuurverenigingen).

Van de 154 aanvragen zijn er 130 toegekend: 97 van particulieren, 26 van collectieven en 8 van belangenorganisaties. Er zijn 23 aanvragen afgewezen (21 van particulieren, 1 van een collectief en 1 van een belangenorganisatie). De gehonoreerde aanvragen beslaan een bedrag van € 309.258,-. Daarnaast resteerde een overschrijding uit 2002 van € 3.804,-. Zo komen de totale kosten in 2003 op ruim € 313.000,-. De particuliere aanvragen beslaan een subsidiebedrag van gemiddeld bijna € 2.400,-, de aanvragen van belangenorganisaties bijna € 15.000,-. Daarmee blijven de aanvragen van belangenorganisaties ruim onder het subsidieplafond van € 20.000,-. Verschillende belangenorganisaties hebben echter vanwege het subsidieplafond hun aanvraag gesplitst in twee of meer aanvragen.

In 2003 zijn per saldo geen aanvragen afgewezen op budgettaire gronden. De afgewezen aanvragen zijn door de aanvrager zelf ingetrokken of zijn op inhoudelijke gronden afgewezen (in totaal voor bijna € 62.000,-; zie ook § 3.7). Wel zijn er:

- enkele aanvragen in de eerste openstellingsronde afgewezen, maar in de tweede gehonoreerd (waarvan één op grond van een officieel bezwaarschrift);
- onderdelen van (overigens gehonoreerde) particuliere aanvragen afgewezen, in totaal voor ruim € 61.000,- (zie tabel 1).

Tabel 1. Aanvragen en beschikkingen in 2003

	aantal	gemoid bedrag (€)
totaal aantal aanvragen	154	432.068
- van particulieren	118	275.596
- van collectieven van particulieren	27	28.706
- van belangenorganisaties	9	127.766
aantal gehonoreerde aanvragen	131	309.258
- van particulieren	97	157.772
- van collectieven van particulieren	26	28.256
- van belangenorganisaties	8	123.230
gemiddeld bedrag per beschikking	n.v.t.	2.379
- particulieren	n.v.t.	1.643
- collectieven van particulieren	n.v.t.	1.087
- belangenorganisaties	n.v.t.	15.403
aantal afgewezen aanvragen	23	61.764
- op inhoudelijke gronden	18	48.322
- op budgettaire gronden	0	0
- aanvraag ingetrokken	5	13.442
afgewezen elementen particulieren		61.046

3.2 Karakter van de gehonoreerde aanvragen

Hoe zijn de gehonoreerde aanvragen gespreid over de verschillende subsidiabele landschapselementen? En hoe is de verdeling tussen particulieren en belangenorganisaties? In deze paragraaf typeren we de gehonoreerde aanvragen.

Aantallen en oppervlakten

De 131 gehonoreerde aanvragen hadden betrekking op de volgende soorten en aantallen (c.q. lengten, oppervlakten) landschapselementen (zie ook tabel 2):

- ruim 5.200 afzonderlijke bomen (knotbomen, hoogstamfruitbomen, leibomen, laanbomen etc.);
- ruim 17 km lijnvormige elementen, waarvan 9,5 km houtige beplanting, 4,5 km duinrellen, sloten en oevers en ruim 2,5 km tuinwal;
- 11,1 hectare 'vlakdekkende' elementen, waarvan ca 8,5 ha houtige elementen, 1,2 ha waterige en moerassige elementen en bijna 1,1 ha hooiland.

De aantallen (400), lengte (470 m) en oppervlakte (0,45 ha) aan 'overige' (niet nader gedefinieerde) elementen is dit jaar aanzienlijk – zie hierna.

Typen elementen

Kijken we in meer detail naar de gehonoreerde aanvragen, dan zien we het volgende beeld (tabel 2):

- bijna de helft van het toegekende budget is besteed aan maatregelen in de categorie houtopstanden, 21% aan 'water en moeras' en 32% aan overige elementen, met een sterk accent op tuinwallen (21%) en overige, niet-gedefinieerde elementen (9%);
- in de categorie houtopstanden spant hoogstamfruit (ruim 2.400 bomen, goed voor 20% van het totale budget) veruit de kroon. Daarna volgen windsingels en houtwallen met 13% van het toegekende budget.
- in de categorie 'water en moeras' gaat het meeste geld naar natuurlijke oevers (8%), gevolgd door duinrellen, sjanen en sloten (6%) en poelen (4%).

Samengevat is de bestedingen-top-drie: tuinwallen (21%), hoogstamfruit (20%) en windsingels/houtwallen (13%).

De relatief grote post niet nader gedefinieerde 'overige elementen' blijkt bij handmatig naspeurwerk te bestaan uit:

- cultuurhistorische elementen (houten landhekken, hekwerken, brug): 7 aanvragen gehonoreerd voor een bedrag van € 10.800,- (3% van het totaal);
- klim- en stinzeplanten, aanleg vlindertuinen, oeverbeplantingen, kruidenrijke zomen en andere (sier-)beplanting: 12 aanvragen gehonoreerd voor een bedrag van € 12.737,- (4% van het totaal);
- aanleg vogelbosje en ooievaarsnest: 2 aanvragen met een budget van € 757,-;
- inrichtingsmaatregelen (graafwerk, aanleg duikers): 2 aanvragen gehonoreerd voor een bedrag van € 1.062,-.

Typen maatregelen

Hoe wordt het geld verdeeld tussen aanleg/herstel, achterstallig onderhoud en aanloopbeheer? Van het aangevraagde budget is tweederde bestemd voor aanleg en herstel, 22% voor achterstallig onderhoud en 12% voor aanloopbeheer. Binnen de categorieën ligt dat sterk verschillend:

- bij de houtopstanden wordt relatief veel geld (37%) besteed aan achterstallig onderhoud;
- bij 'water en moeras' ligt het accent dit jaar sterk (93%) op aanleg;
- bij tuinwallen (categorie 'overig') gaat relatief veel geld (25%) naar aanloopbeheer.

Tabel 2. Karakter van het totaal aan gehonoreerde aanvragen in 2003

	aantal en/of afmetingen element	aangevraagde bedrag (€)*				toegekend	
		aanleg/herstel	achterstallig onderhoud	aanloopbeheer	totaal	totaal toegekende bedrag (€)	% van toegekende bedrag
A. Houtopstanden							
- knotbomen	1.559 st.	6.908	5.175	1.140	13.223	10.274	4
- hoogstamfruitbomen	2.429 st.	36.888	18.329	6.451	61.668	53.643	20
- leibomen	209 st.	6.223	1.860	1.162	9.245	7.416	3
- laanbomen/solit. bomen	475 st.	4.923	684	0	5.607	5.185	2
- elzensingel	2.074m+1.000m ²	1.378	3.096	225	4.698	4.486	2
- windsingel, houtwal	51 st + 2.026 m + 79.255 m ²	11.757	21.590	4.512	37.859	33.396	12
- scheerhaag	4.142m+180m ²	7.573	130	2.079	9.782	8.564	3
- struweelhaag	387 m	0	252	136	388	388	0,1
- hakhout	111 st + 64 m + 3.155 m ²	231	2.070	0	2.301	2.301	1
- jonge beplanting	1.032 m	0	0	25	25	25	0,01
- rooien oude beplanting	902 st + 20 m + 1.235 m ²	302	0	0	302	272	0,1
Totaal houtopstanden	n.v.t.	76.183	53.186	15.730	145.098	125.950	47
B. Water en moeras							
- duinrel, sjaan, sloot	3.360m+2.555m ²	15.779	919	687	17.385	15.212	6
- natuurlijke oever	1.020 m	24.037	0	0	24.037	21.586	8
- poel	3 st + 6.117 m ²	7.609	941	1.258	9.808	9.808	4
- rietland, rietkraag	120 m+1.020 m ²	2.500	26	19	2.544	2.544	1
- terrastalud, plasberm	1.412 m ²	2.132	0	0	2.132	2.132	1
- moeras	1.032 m ²	4.806	0	757	5.563	5.563	2
Totaal water en moeras	n.v.t.	56.863	1.886	2.721	61.469	56.845	21
C. Overige							
- tuinwallen	2.703 m	35.400	11.196	16.862	63.458	57.093	21
- hooiland	10.825 m ²	0	911	560	1.471	1.471	0,5
- plaatsen raster	1.416 m	3.508	0	0	3.508	3.508	1
- overig (niet gedefin.)	402 st + 470 m + 4.517 m ²	25.676	0	0	25.676	25.356	9
Totaal overige	n.v.t.	64.584	12.107	17.419	94.113	87.428	32
Totaal-generaal**	5.239 st 17.027 m 111.068 m²	197.630 66%	67.179 22%	35.873 12%	300.680 100%	270.223	100

* de uitsplitsing naar aanleg/herstel, achterstallig onderhoud en aanloopbeheer is het makkelijkst te berekenen uit de aangevraagde bedragen en lastiger uit de toegekende bedragen

** in de totalen van de tweede kolom (aantallen en afmetingen) is de gerooide beplanting niet meegenomen

Verschillen tussen particulieren en belangenorganisaties

Er zijn enkele opvallende verschillen tussen de particuliere beschikkingen (tezamen goed voor bijna € 170.000,-, ofwel tweederde van het totaal beschikte bedrag voor aanleg, herstel en aanloopbeheer) en die van belangenorganisaties (tezamen goed voor ruim € 100.000,-) (zie ook de tabellen in bijlage 2):

- bij de particuliere aanvragen gaat veel meer geld, ook verhoudingsgewijs (eenderde van het beschikte bedrag), naar de categorie 'water en moeras'. Bij de belangenorganisaties is deze categorie dit jaar mager vertegenwoordigd (slechts 2% van het collectief beschikte bedrag, en alleen aan de maatregel 'duinrellen, sjanen en sloten');
- bij de aanvragen van belangenorganisaties ligt een zwaar accent op tuinwallen: deze zijn goed voor 56% van de totale bestedingen;

- de aanvragen van belangenorganisaties kennen een groter budgettair aandeel ‘aanloopbeheer’ (20 versus 6%) en een geringer aandeel aanleg (57 versus 72%). Oorzaak hiervan zijn ook met name de aanvragen voor tuinwallen.

3.3 Regionale spreiding

De regionale spreiding naar landschapstype en regio is beschreven in tabel 3. Kijken we naar de landschapstypen die de provincie onderscheidt, dan is het keileemgebied koploper met bijna eenderde van het budget. Dit wordt veroorzaakt door enkele omvangrijke aanvragen van Texel. Daarna volgen de oude droogmakerijen en het veengebied (elk een kleine 20%). Relatief slecht vertegenwoordigd zijn de jonge droogmakerijen en het Vechtlandschap (elk 1% van het budget) en de kustzone (6%).

Kijken we naar de Noord-Hollandse regio's, dan zien we bovenstaand beeld bevestigd: koplopers zijn Texel (32%) en Noord-Holland Midden (25%). Dit zijn ook de gebieden die de provincie als prioritair heeft benoemd. In de middengroep bevinden zich de Kop en West-Friesland (elk ca 13%) en de Gooi- en Vechtstreek (7%), in de achterhoede treffen we aan de Haarlemmermeer (0,03%), Amstelland (0,5%) en Kennemerland (4%).

Tabel 3. Regionale spreiding van de beschikkingen (naar provinciale landschapstypen en regio's)

landschapstype	beschikt bedrag (€)	percentage van totaal
jonge droogmakerijen	3.888	1
oude droogmakerijen	51.468	19
veengebied	49.346	18
Vechtlandschap	2.480	1
kustzone	14.943	6
keileemgebied	87.189	32
oude zeekleigebied	29.539	11
aandijkingen	31.372	12
totaal	270.225	100
regio	beschikt bedrag (€)	percentage van totaal
Amstelland	1.261	0,5
Gooi- en Vechtstreek	17.177	6
Haarlemmermeer	87	0,03
Kennemerland	11.287	4
Kop van Noord-Holland	32.010	12
Noord-Holland Midden	67.682	25
Texel	86.890	32
West-Friesland	34.682	13
Overig*	19.151	7
	270.227	100

* het betreft hier bijv. stedelijke randzones bij Amsterdam of Alkmaar

3.4 Aanvragen voor advisering, scholing, begeleiding etc.

Zoals eerder gemeld, is ook subsidie mogelijk op ‘begeleidende maatregelen’. Van de 131 gehonoreerde aanvragen behelzen er 60 (46%) ook dergelijke activiteiten, en wel voor een totaalbedrag van ruim € 39.000,- (tabel 4), ofwel bijna 13% van het totaal beschikte bedrag.

Daarmee blijven de kosten van dit type activiteiten ruim onder de toegestane 20% (deze grens geldt voor het bedrag van de aanvraag en voor elke aanvraag afzonderlijk).

Ruim de helft (58%) van het toegekende bedrag voor overige activiteiten gaat naar belangenorganisaties, die voor gemiddeld € 2.841,- aan dergelijke activiteiten hebben meebegroot. Van het totale budget gaat ruim de helft naar de post advisering; 15% gaat naar scholing en 12% naar communicatie (tabel 4).

Tabel 4. Aanvragen voor andere onderdelen van de regeling

	aantal beschikkingen	gemoeid budget (€)
totaal aantal beschikkingen	60	39.412
- wv. particulieren	52	16.687 (42%)
- wv. belangenorganisaties	8	22.725 (58%)
gemiddeld bedrag per beschikking		657
- wv. particulieren		321
- wv. belangenorganisaties		2.841
Verdeling over de posten:		
- advisering		21.108 (54%)
- scholing		5.785 (15%)
- communicatie		4.737 (12%)
- coördinatie		2.463 (6%)
- administratie		622 (2%)
- overig		4.697 (12%)

3.5 Afwijkingen van de normbedragen

Bij 64 elementen weken de aangevraagde bedragen af van de normbedragen:

- in 16 gevallen bedroeg het een afwijking naar beneden. Deze afwijkingen zijn uiteraard alle gehonoreerd;
- in 48 gevallen bedroeg het een afwijking naar boven. Deze afwijkingen zijn op één na gehonoreerd, omdat ze goed waren beargumenteerd.

De omvang van de afwijkingen naar boven loopt sterk uiteen: van enkele tientallen tot wel enkele honderden procenten. In enkele gevallen gaat het zelfs om nog veel grotere afwijkingen. Oorzaak van deze laatste zijn doorgaans werkzaamheden waarin de regeling niet (goed) voorziet, maar waarbij wel een bestaand normbedrag (van een soortgelijke maatregel) is gehanteerd.

3.6 Medefinanciering

Naast een eigen bijdrage van de aanvragers betalen soms ook andere financiers mee aan de aanvragen. In 2003 was hiervan – voor zover bekend – sprake bij 6 (2 van particulieren, 4 van belangenorganisaties) aanvragen, en wel voor een bedrag van ongeveer € 100.000,-. Hierbij moeten we overigens bedenken dat het bedrag aan medefinanciering niet in zijn geheel wordt besteed aan landschapsbeheer, maar ook aan andere maatregelen. Het precieze bedrag voor landschapsbeheer is hieruit niet te traceren. Van de medefinanciering komt ongeveer 80% op het conto van de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB). Daarnaast betaalden een waterschap en het Programmabureau Noord-Holland Midden mee.

3.7 Karakter van de afgewezen aanvragen

De 23 afgewezen aanvragen beslaan een bedrag van € 61.764,-. Daarnaast is voor een bedrag van € 61.046,- aan elementen afgewezen in overigens wél gehonoreerde aanvragen. De afwijzingen beslaan in totaal dus € 122.810,-.

Er zijn in 2003 uiteindelijk geen aanvragen afgewezen op budgettaire gronden, maar louter op inhoudelijke. Die inhoudelijke gronden waren:

- het gaat om regulier beheer (6x);
- het element is al aangelegd (4x);
- het element heeft geen landschappelijke waarde (3x);
- het element is gelegen binnen bebouwde kom (2x);
- er zijn te weinig gegevens ontvangen voor een goede beoordeling (2x);
- er is geen aanlegvergunning verkregen (1x);
- de aanvraag is teruggetrokken (5x).

Dominant in de afwijzingen zijn cultuurhistorische elementen (zie hierna) en houtopstanden zoals hoogstamfruit, knotbomen en leibomen.

Cultuurhistorische aanvragen

Er is voor € 68.500,- aan cultuurhistorische elementen afgewezen, grotendeels omdat de regeling hier weinig basis voor honorering biedt. Het ging om 6 aanvragers, die aanvragen hadden ingediend voor:

- bouw van een hooimijt, c.q. houten kapberg;
- hekwerken en sierbestrating;
- aanleg en onderhoud molenerf.

3.8 Verschuivingen ten opzichte van 2002

De aanvragen van 2003 kennen belangrijke verschillen met die van 2002:

- het totale aantal aanvragen is toegenomen. Dat komt vooral door een toename bij particulieren; het aantal aanvragen van belangenorganisaties is juist afgenomen. Daarmee gaat er in 2003 ook een groter aandeel van het budget naar particulieren (in 2002 was dat andersom);
- het gemiddeld toegekende budget per aanvraag is gedaald, zowel bij particulieren als belangenorganisaties. Hierdoor konden (bij een geringer budget dan in 2002) toch meer aanvragen worden gehonoreerd en zijn er minder afwijzingen (alleen op inhoudelijke gronden);
- in 2003 ging er meer geld naar houtopstanden en tuinwallen (66 versus 48%) en aanzienlijk minder naar 'water en moeras' (22 versus 50%). Bij de houtopstanden hebben de elementen hoogstamfruit en vooral windsingels/houtwallen nog aan populariteit gewonnen, in de categorie 'water en moeras' zien we een zeer sterke afname van de terrastaluds;
- de verhouding tussen aanleg, herstel en aanloopbeheer is nauwelijks veranderd. Bij de belangenorganisaties is enige toename van herstelwerkzaamheden te constateren ten koste van aanleg;
- wat betreft regionale spreiding hebben in 2003 het keileemgebied en de oude droogmakerijen nog aan gewicht gewonnen ten koste van een lichte afname in alle andere landschapstypen;
- het bedrag voor aanvullende activiteiten (advisering, scholing etc.) is ongeveer gehalveerd.

Een aantal verschuivingen is goed verklaarbaar:

- de verschuiving naar beplantingen komt mede voort uit het feit dat 2003 het Jaar van de Boerderij was, waarin er bewust en mede gestimuleerd door GS veel aandacht is besteed aan maatregelen in de sfeer van erven en gebouwen;
- de provinciale prioriteiten zijn t.o.v. 2002 iets verschoven: tuinwallen hebben een lagere prioriteit gekregen. Dat deze elementen toch een fors deel van het budget beslaan, is deels een nuijleffect van 2002, toen een aantal aanvragen voor tuinwallen om budgettaire redenen niet is gehonoreerd en vervolgens in 2003 opnieuw is ingediend. Voor deze aanvragen golden nog de beleidsmatige speerpunten van 2002.

4 Effectiviteit en efficiëntie

4.1 Effectiviteit

4.1.1 Worden de provinciale doelen gehaald?

Landschapsdoelen

Kijken we naar het karakter van de gehonoreerde aanvragen (tabel 2 en bijlage 2), dan kunnen we het volgende concluderen:

- 40% van het toegekende budget gaat naar prioritaire elementen (alle elementen uit de categorie ‘water en moeras’ en tuinwallen). Hoewel tuinwallen in 2003 een wat lagere prioriteit hadden meegekregen, rekenen we ze hier (mede vanwege het najfeffect van aanvragen die in 2002 om budgettaire redenen niet konden worden gehonoreerd) toch nog mee. Dit percentage is aanmerkelijk lager dan in 2002, maar nog steeds substantieel;
- in 2003 ging bijna de helft van het budget naar houtopstanden. Omdat 2003 het Jaar van de Boerderij was, hadden deze de provincie dit jaar eveneens prioriteit. Daarmee is in totaal ongeveer 90% van het budget besteed aan provinciale prioriteiten;
- ongeveer 55% van het toegekende budget gaat naar de voormalige prioritaire gebieden Texel en Noord-Holland Midden. Hoewel de regionale prioriteiten in 2003 waren vervallen, steken deze gebieden nog steeds met kop en schouders uit boven de rest van de Noord-Hollandse regio's;
- het feit dat 20% van het budget (nog meer dan in 2002) is besteed aan hoogstamfruit (er worden ruim 2.400 bomen opgeknapt of aangelegd), is een bewijs dat de regeling op dit punt – overigens net als in 2002 – in een grote behoefte voorziet en lacunes opvult in de mogelijkheden van het Programma Beheer;
- 88% van het aangevraagde budget wordt bedoeld voor aanleg, herstel en achterstallig onderhoud. De beoogde ‘aanjaagfunctie’ lijkt dus te worden gerealiseerd.

Overige provinciale doelen

Over de andere doelen die de provincie met de regeling heeft, kan het volgende worden opgemerkt:

1. Projecten die vanuit de regeling zijn gesubsidieerd, worden mede uit andere bronnen betaald. Het is echter niet duidelijk in welke gevallen de regeling medefinanciering heeft uitgelokt of eerder een mogelijkheid was om de financiering rond te krijgen.
2. Maakten we ons in de evaluatie van 2002 nog wat zorgen over het aantal aanvragen van particulieren, dit jaar gaat er ‘slechts’ 40% van het budget naar belangenorganisaties en 60% naar particulieren. Daarmee lijken – zeker als de resultaten over de eerste twee jaar worden samengevoegd – de verhouding tussen particulieren en belangenorganisaties en de betekenis van de regeling voor belangenorganisaties, te voldoen aan de verwachtingen.
3. De regeling, of althans de praktijkkant ervan, leent zich goed voor publicitaire activiteiten. Ook in 2003 is er behoorlijke publiciteit geweest rondom de openstelling van de regeling en de veldbezoeken van achtereenvolgende gedeputeerden. Hiermee heeft de regeling een belangrijk uitstralingseffect op potentiële nieuwe deelnemers.
4. Veel meer dan in 2002 zijn er in 2003 aanvragen binnengekomen voor andere elementen dan degene die de provincie als kenmerkend heeft beschreven. Dat geldt met name voor cultuurhistorische elementen, waarvan een deel kon worden gehonoreerd, maar een veel groter deel (ter waarde van ruim € 61.000,-) moest worden afgewezen. Hoewel de regeling vooralsnog geen basis biedt om dergelijke aanvragen te honoreren, begint het aspect vernieuwing hiermee aardig van de grond te komen.

5. Dit jaar is niet opnieuw met een enquête nagegaan of de werkzaamheden ook zonder subsidie zouden zijn uitgevoerd. Voor een deel van de aanvragen is dat ongetwijfeld ook dit jaar het geval. Uit de evaluatie van 2002 bleek echter dat de regeling niettemin een belangrijk aanjagend effect heeft op aanleg en herstel van landschapselementen.
6. De synergie met andere beleidsvelden, zoals waterbeheer, soortenbeheer en recreatie neemt toe. Voor cultuurhistorie en archeologie is deze echter nog zeer beperkt.

4.1.2 Hoe verloopt de realisatie?

De realisatie van goedgekeurde aanvragen wordt langs twee wegen gemeten:

- terugmeldingen van de aanvrager zelf;
- controles door Landschap Noord-Holland.

Omdat de uitvoering uiteraard een faseverschil kent met de afgifte van beschikkingen (de projecten die in 2003 zijn beschikt, zijn pas in de loop van 2004 en 2005 afgerond), baseren we ons hierbij vooral op de aanvragen van 2002. Bij de voortgang wordt een onderscheid gemaakt in budgetsubsidies (kleiner dan € 2.500,-, doorgaans particulieren) en tekortsubsidies (groter dan € 2.500,-, doorgaans belangenorganisaties).

Terugmeldingen

Projecten op basis van budgetsubsidies uit 2002 moesten uiterlijk 15 november 2003 zijn uitgevoerd. De aanvrager moet dit zelf melden aan het Landschap. Toen in september 2003 pas de helft van de aanvragers dit had gedaan, heeft het Landschap de resterende aanvragers aangeschreven en zonodig opgebeld. Uiteindelijk bleken eind 2003 37 van de 43 projecten (86%) te zijn uitgevoerd (tabel 5). Twee projecten zijn vanwege een wijziging in het projectplan gedeeltelijk uitgevoerd en 4 projecten hebben uitstel van uitvoering verkregen tot 15 november 2004.

Bij de tekortsubsidies bleek de situatie geheel anders (tabel 5). Dat is niet verwonderlijk, omdat de uitvoering van deze grotere projecten vaak over meerdere jaren is gespreid. Er waren eind 2003 nog slechts 4 van de 28 projecten (14%) uitgevoerd. Van 20 projecten was de uitvoering gestart, maar nog niet afgerond en bij vier projecten moest nog met de uitvoering worden begonnen. Per saldo is ook hier dus bij 86% van de projecten met de uitvoering gestart of is deze zelfs al afgerond.

Tabel 5. Stand van zaken terugmeldingen 2002 per eind 2003

	budgetsubsidies	tekortsubsidies
aantal projecten uitgevoerd	37	4
gedeeltelijk uitgevoerd door planwijziging	2	-
uitstel van uitvoering verkregen	4	-
uitvoering gestart, voorschot aangevraagd	n.v.t.	17
uitvoering gestart zonder voorschot	n.v.t.	3
nog niet uitgevoerd	0	4
totaal aantal projecten	43	28

Controles

De terugmeldingen zeggen wel iets over de kwantiteit en het tempo van de uitvoering, maar niets over de kwaliteit daarvan. Mede daarom controleert het Landschap gemiddeld 20% van de gehonoreerde aanvragen. Van 71 gehonoreerde aanvragen in 2002 betekent dat 14 controles, waarvan 7 budgetsubsidies en 7 tekortsubsidies. Begin 2004 waren er door een misrekening 14 projecten gecontroleerd die allemaal onder de budgetsubsidies vallen. Daarom

is nog niets te zeggen over de controles op de tekortsubsidies. Omdat het belangrijk is dat deze omvangrijkere en complexere projecten ook worden gecontroleerd, zullen hiervan te zijner tijd alsnog 7 projecten gecontroleerd worden. In totaal zullen dan dus 21 projecten uit 2002 zijn bezocht, ofwel 30%.

De belangenorganisaties controleren hun leden zelf, dus de controle door het Landschap bestaat hier uit:

- een controle op het controleprotocol, c.q. de uitgevoerde controles;
- een beperkte steekproefsgewijze dubbelcontrole van individuele leden.

Criteria

De keuze van de controles van individuele beschikkingen is niet willekeurig/steekproefsgewijs, maar op basis van de volgende criteria:

- is het bedrijf al dan niet bezocht in de aanvraagfase? Zo nee, dan heeft het een hogere controleprioriteit;
- betreft het een simpele of een complexe aanvraag? In het eerste geval geldt een hogere prioriteit);
- de indruk die het Landschap bij eerdere contacten van de aanvrager heeft gekregen.

Bevindingen

De bevindingen bij de controle van 14 budgetsubsidies uit 2002 was als volgt:

- 10 projecten zijn geheel volgens de normen uitgevoerd;
- bij 4 projecten is een aantal werkzaamheden niet of niet volgens de normen uitgevoerd. In één geval is een windsingel door een ingehuurde hovenier veel te ver teruggesnoeid. Het element is echter niet blijvend beschadigd en de hovenier is geïnstrueerd. Bij de andere drie projecten is aan de deelnemers een termijn gesteld waarbinnen de tekortkomingen hersteld moesten worden. Deze zijn alle opnieuw gecontroleerd en in orde bevonden.

De kwaliteit van het uitgevoerde werk is over het algemeen zeer goed. Hier speelt waarschijnlijk ook de uitgebreide informatievoorziening in de aanvraagfase (bezoek, schriftelijke informatie) een rol. Het achterstallig onderhoud aan windsingels wordt door velen als moeilijk ervaren, ondanks het feit dat de aanvragers hierover al tijdens het eerste bezoek van de veldwerker advies ontvangen.

4.1.3 Uitvoering regeling

Landschap Noord-Holland

De betrokken provinciale medewerkers zijn tevreden over de kwaliteit van de uitvoering, die is gemandateerd aan Landschap Noord-Holland. Meer specifiek noemen zijn de volgende aspecten:

- het Landschap heeft veel inhoudelijke deskundigheid in huis en geniet daardoor veel vertrouwen 'in het veld'. Dat is een belangrijke factor in de deelname en in de kwaliteit van het uitgevoerde werk;
- het Landschap heeft een breed netwerk van praktijkcontacten, een factor waardoor de deelname ongetwijfeld wordt bevorderd;
- het Landschap voert de regeling secuur en gewetensvol uit. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het geringe aantal bezwarenprocedures (zaken voor de Hoor- en Adviescommissie);
- de veldbezoeken die het Landschap aflegt blijken zeer effectief en worden door de deelnemers zeer op prijs gesteld;
- het Landschap investeert flink in de nazorg van (positieve) beschikkingen, hetgeen de (kwaliteit van de) uitvoering duidelijk ten goede komt;

- de afdeling Communicatie van het Landschap heeft de promotie van en de publiciteit rondom de regeling goed opgepakt.

Al met al vinden de betrokken medewerkers dat de uitvoering door het Landschap duidelijk toegevoegde waarde heeft op uitvoering door de provincie zelf.

Toetsingscommissie

Zowel provincie als Landschap zijn zeer tevreden over het werk van de toetsingscommissie, die met veel enthousiasme en deskundigheid functioneert. Daarnaast brengen de commissieleden expertise en arbeid in waar het gaat om bijvoorbeeld de afstemming met het Programma Beheer en om medefinanciering (bijv. vanuit de waterschappen).

Gedelegeerde uitvoering belangenorganisaties

Een aantal belangenorganisaties voert op zijn beurt zelf onderdelen van de regeling uit (individuele contractering, controle en betaling naar de leden). Omdat er nog weinig controlegegevens zijn van belangenorganisaties, is er nog weinig te zeggen over de effectiviteit hiervan. Gezien de ervaring van deze organisaties met het Programma Beheer, en gezien het feit dat er geen knelpunten zijn gemeld, nemen we vooralsnog aan dat deze uitvoering goed verloopt.

4.2 Efficiëntie

4.2.1 Uitvoeringsefficiëntie

Urenbesteding Landschap Noord-Holland

In 2003 heeft het Landschap in totaal 1.630 uur besteed aan de uitvoering van de regeling (tabel 6). Tevoren was hiervoor 1.443 uur begroot, een verschil van 13%. Van alle uren is 65% direct gerelateerd aan het behandelen van aanvragen (incl. verzorgen beschikkingen).

Tabel 6. Urenbesteding Landschap Noord-Holland voor de uitvoering van de regeling

activiteit	uren begroot	uren besteed	bestede uren als % van totaal
Vorbereiding			
- inhoudelijk	166	152	9
- ontwikkelen/aanpassen materialen	50	46	3
- database/registratiesysteem	50	75	5
- voorbereiding PR en communicatie	--	20	1
<i>subtotaal</i>	<i>266</i>	<i>293</i>	<i>18</i>
Uitvoering			
- werving, informatie en PR	82	112	7
- behandelen aanvragen	700	780	48
- beschikkingen	245	275	17
- toetsingscommissie	60	80	5
<i>subtotaal</i>	<i>1.087</i>	<i>1.247</i>	<i>77</i>
Afronding en nazorg	90	90	6
Totaal	1.443	1.630	100

Gemiddeld per aanvraag is de tijdbesteding 10,6 uur, direct gekoppeld aan het behandelen van de aanvraag is dat 6,9 uur (5,1 uur behandelen, 1,8 uur beschikken).

De uitvoeringskosten van het Landschap in 2003 bedroegen € 104.150,-. Op een beschikbaar totaalbudget van € 416.000,- is dat 25%. Daarvan is bijna € 94.000,- (ofwel 22,5%) arbeidskosten.

Die 25% uitvoeringskosten is precies het maximum dat Gedeputeerde Staten hebben vastgelegd in de mandateringsafspraken. Het is interessant om te bezien hoe de uitvoeringskosten zich de komende jaren zouden kunnen ontwikkelen, omdat aannemelijk lijkt dat een aantal kostenposten kan worden gerekend tot de eenmalige aanloopkosten. Er blijkt echter nog slechts beperkt 'vet' te zitten in de uitvoeringskosten. Volgens het Landschap leent vooral de post 'voorbereidingskosten' zich voor mogelijke besparingen:

- er hoeft niet elk jaar een nieuwe brochure te worden gemaakt;
- de uren voor softwareontwikkeling gaan zitten, zullen zeker afnemen. Hieraan is in 2002 en 2003 veel tijd besteed, maar dit aspect is nu bijna op orde.

In 2004 wil het Landschap de beschikbare budgetruimte gebruiken voor het maken van een 'portfolio' over de regeling voor bestuurders van provincie, gemeenten en waterschappen. Dat is de enige luxe die het zich veroorlooft.

De uitvoeringskosten zijn sterk gelieerd aan het aantal aanvragen. Naarmate het aantal toeneemt, gaan hier meer uren inzitten. Met het aantal aanvragen van 2003 is dat volgens het Landschap net te behappen. Een structurele toename van het aantal aanvragen is volgens het Landschap echter alleen mogelijk als daarbij verhoudingsgewijs meer collectieve aanvragen en aanvragen van belangenorganisaties zitten, die minder tijd vergen (zie hierna).

Aanvragen particulieren versus belangenorganisaties

Het is interessant om te weten of de particulieren aanvragen in uitvoeringsefficiëntie verschillen van die van belangenorganisaties. Officieel moeten we daar nog een derde categorie aanvragen aan toevoegen: de collectieve (particuliere) aanvragen. Maar omdat daarover te weinig informatie is, nemen we deze – hoewel dat niet terecht is – mee onder de particuliere aanvragen. We kijken alleen naar de posten die in de praktijk belangrijk verschillen tussen particulieren en belangenorganisaties: de activiteiten voor het behandelen van aanvragen (in totaal 700 uur, ofwel bijna de helft van het totaal aantal (begrote) uren). De begrote tijdbesteding is door het Landschap gecorrigeerd op basis van de praktijkervaringen in 2003. Zo komen we tot de volgende urenbesteding (zie ook tabel 7):

- vaststellen volledige aanvragen: voor particulieren en belangenorganisaties identiek: 10 uur (voor particulieren gem. 0,07 uur per aanvraag, voor belangenorganisaties gem. 1,11 uur per aanvraag);
- bezoeken afleggen: voor particulieren 200 uur (gem. 1,37 uur per aanvraag), voor belangenorganisaties 30 uur (gem. 3,33 uur per aanvraag);
- bundelen en opstellen pre-advies: voor particulieren 150 uur (gem. 1,02 uur per aanvraag), voor belangenorganisaties 50 uur (gem. 5,55 uur per aanvraag);
- behandelen en registratie: voor particulieren 237,5 uur (gem. 1,64 uur per aanvraag), voor belangenorganisaties 22,5 uur (gem. 2,50 uur per aanvraag).

Op deze wijze bezien kost het behandelen van elke particuliere aanvraag 4,10 uur en elke collectieve aanvraag 12,49 uur. Bij een gemiddeld uurtarief van € 60,- komt dat op € 246,- resp. € 749,- per aanvraag (tabel 7). Maar omdat de aanvragen van belangenorganisaties budgettair veel omvangrijker zijn dan die van particulieren, is het kengetal 'kosten per bestede € 1.000,-' veel interessanter. Dan keren de verhoudingen om en is de behandeling van een particuliere aanvraag ruim driemaal zo duur als die van een belangenorganisatie (tabel 7).

Tabel 7. Gemiddelde uitvoeringskosten voor particulieren en belangenorganisaties

activiteit	particulieren	belangenorganisaties
<i>Gemiddelde urenbesteding aanvraagbehandeling</i>		
vaststellen volledige aanvragen	0,07	1,11
afleggen bezoeken	1,37	3,33
informer en opstellen pre-advies	1,02	5,55
behandelen en registratie	1,64	2,50
totaal aantal uren per aanvraag	4,10	12,49
gem. kosten behandeling aanvraag (€)*	246	749
gem. omvang aanvragen (€)	1.554	14.966
kosten Landschap per bestede € 1.000,-*	158,3	50,1
<i>Totale uitvoeringskosten Landschap</i>		
totaal aantal uren behandeling aanvraag	4,10	12,49
gem. aantal uren overige activiteiten per aanvraag**	5,52	5,52
totaal aantal uren per aanvraag	9,62	18,01
totale kosten per aanvraag (€)	577	1.081
totale kosten per bestede € 1.000,-	371	72
Uitvoeringskosten aanvragers per € 1.000,- (tabel 8)	56	134
Totale uitvoeringskosten per bestede € 1.000,-	427	206

* gehanteerd is een gemiddeld uurtarief van € 60,-

** gerekend is met een totale urenbesteding van 1.630 uur, ofwel $1.630 - 780 = 850$ uur voor overige activiteiten

Tabel 8. Uitvoeringskosten particulieren en belangenorganisaties

	particulieren	belangenorganisaties	totaal
aantal beschikkingen	52	8	60
totaal gemoeid bedrag	16.687 (42%)	22.725 (58%)	39.412
gem. bedrag per beschikking	321	2.841	657
bedrag aan veldwerk	169.718	100.505	270.223
Verdeling over de posten:			
- advisering	12.050	9.058	21.108 (54%)
- scholing	1.070	4.715	5.785 (15%)
- communicatie	0	4.662	4.737 (12%)
- coördinatie	2.463	0	2.463 (6%)
- administratie	0	622	622 (2%)
- overig	1.028	3.668	4.697 (12%)
Te beschouwen als uitvoeringskosten*	9.516	13.481	23.073
Gem. eigen uitvoeringskosten (€) per € 1.000,- bestedingen	56,1	134,14	85,4

* gerekend is met de posten communicatie, coördinatie, administratie en overig, plus 50% van de post advisering

Voor een correct beeld van de verschillen in uitvoeringskosten moeten we echter nog twee andere posten verrekenen:

1. De tijd die het Landschap besteedt aan andere werkzaamheden dan het behandelen van aanvragen. Deze hebben we voor beide typen aanvragen gelijkgesteld en bedraagt gemiddeld 5,5 uur per aanvraag (tabel 7).
2. De uitvoeringskosten die de aanvragers zelf in hun aanvraag hebben opgenomen (zie § 3.4, tabel 4). Splitsen we deze uit voor particulieren en belangenorganisaties (tabel 8),

dan blijken deze voor belangenorganisaties (wederom per bestede € 1.000,-) ongeveer 2,5 maal zo hoog als voor particulieren.

Berekenen we zo de totale uitvoeringskosten per bestede € 1.000,-, dan blijken deze voor particulieren ruim tweemaal zo hoog (€ 427,-) als voor belangenorganisaties (€ 206,-) (tabel 7). Gemiddeld voor alle aanvragen bedragen de uitvoeringskosten € 345,- per bestede € 1.000,- aan veldwerkzaamheden. Daarmee blijken grote aanvragen met gedeeltelijke uitvoering door belangenorganisaties uit een oogpunt van uitvoeringsefficiëntie aanmerkelijk kosten-effectiever dan kleine particuliere aanvragen. De categorie 'collectieve aanvragen' (gebundelde particuliere aanvragen) zal qua uitvoeringsefficiëntie een tussenpositie innemen.

Daarnaast besteedt ook de provincie zelf nog behoorlijk wat tijd aan de regeling (zie § 4.2.3). Deze tijd is echter maar zeer ten dele gekoppeld aan de feitelijke uitvoering, maar veel meer aan de beleidsmatige aansturing, inbedding en verantwoording. Daarom lijkt het redelijk om deze tijd hier niet mee te tellen.

4.2.2 Ervaringen met landschapsregelingen in andere provincies

Om een breder beeld te krijgen van de uitvoeringsefficiëntie van de regeling, is ook gekeken naar de twee buurprovincies, die ook een subsidieregeling voor kleine landschapselementen uitvoeren. Complicatie hierbij is dat de regelingen in deze provincies niet alleen belangrijk verschillen van die in Noord-Holland (het accent ligt sterker op regulier onderhoud), maar ook onderling belangrijke verschillen vertonen: in Zuid-Holland worden bij voorkeur langjarige contracten gesloten voor onderhoud, in Utrecht ligt het accent sterker op eenmalige 'betaling van uitgevoerd werk'. Daarom kunnen aan een vergelijking maar weinig conclusies worden verbonden.

In Zuid-Holland mag Landschapsbeheer van de provincie voor uitvoering van de regeling (SOL) maximaal 30% van het beschikbare budget besteden aan organisatiekosten. Dat is dus iets hoger dan in Noord-Holland, maar zoals gezegd zijn er belangrijke verschillen in de aard van de werkzaamheden. Belangrijke overeenkomst is dat er net als in Noord-Holland voor is gekozen om ook 'kleine' aanvragers te bedienen, hetgeen de regeling relatief arbeidsintensief maakt.

In Utrecht ontvangt Landschapsbeheer van de provincie een vast uitvoeringsbudget, niet gekoppeld aan de 'omzet' van de regeling. Bovendien wordt het budget niet alleen ingezet voor de landschapsregeling, maar ook voor begeleiding van aanvragen in het kader van het Programma Beheer. In 2003 bedroeg het budget voor 'veldwerkzaamheden' € 250.000,- en het bedrag voor personeelskosten € 78.000,-, waarmee de personeelskosten 24% van het totaalbedrag beslaan. Welk deel daarvan voor rekening komt van de landschapsregeling, is lastig te traceren. Niettemin is duidelijk dat de kosten hiervan wat lager liggen dan in Noord-Holland. Nog los van het andere karakter van deze regeling is van belang dat Landschapsbeheer heeft aangegeven dat het personeelsbudget aan de krappe kant is om zowel de landschapsregeling als het Programma Beheer goed te kunnen bedienen.

4.2.3 Ervaringen met andere Noord-Hollandse regelingen

Naast een vergelijking met soortgelijke regelingen in andere provincies kan een vergelijking met andere regelingen in dezelfde provincie leerzaam zijn. Hier is echter een nog grotere voorzichtigheid op zijn plaats, omdat de regelingen onderling sterk verschillen. Voor een

verkennde vergelijking zijn vier andere tenderregelingen geselecteerd, die alle door de provincie zelf worden uitgevoerd:

- de regeling voor biologische landbouw, die al een aantal jaren loopt;
- de nieuwe tenderregeling voor waterprojecten, waarmee nog slechts een jaar ervaring is;
- de natuurregelingen voor soortenbescherming en ecologische verbindingen.

Van deze regelingen lijkt de regeling voor soortenbescherming het meest op de regeling voor landschapselementen.

Tabel 9. Jaarlijkse tijdbesteding provinciaal apparaat voor verschillende provinciale regelingen

regeling	budget (x € 1.000,-)	aantal aan- vragen	aantal beschik- -kingen	bedrag per beschikk- ing (€)	tijdbes- teding provin- cie (uur)*	uren per aan- vraag*	uren per bestede € 1.000,-*
1. eerste tender water	400	32	8	50.000	900	30	2
2. biologische landbouw	454	14	10	45.400	1.400	100	3
3. soortenbescherming	113	22	18	6.278	1.150	50	10
4. ecologische verbindingen	1.421	21	8	177.625	650	30	0,5
5. landschapselementen 2002	310	125	71	4.366	500	4	1,5
6. landschapselementen 2003	309	154	130	2.377	150	1	0,5

* deze getallen zijn afgerond op en gebaseerd op het provinciale tijdregistratiesysteem, maar geven daarmee geen volledige nauwkeurigheid

Bron: Provincie Noord-Holland

Bij een vergelijking vallen de volgende zaken op (zie ook tabel 9):

- de andere regelingen kennen alle een relatief gering aantal aanvragen en beschikkingen (grootweg tussen 10 en 30); bij de landschapsregeling waren dat er het laatste jaar 130;
- afgezien van de regeling soortenbescherming zijn de gemiddelde bedragen per aanvraag aanmerkelijk hoger dan bij de landschapsregeling, zelfs als we de aanvragen van belangenorganisaties apart bezien. Dat wordt natuurlijk vooral ook veroorzaakt door het plafond (maximaal € 20.000,- per aanvraag) dat de regeling zelf stelt. Dat staat in schril contrast met bijvoorbeeld de regeling ecologische verbindingen, waar het gemiddeld toegekende bedrag ruim € 177.000,- is;
- de provinciale tijdbesteding aan de landschapsregeling is van 2002 op 2003 sterk gedaald. De provincie heeft in 2002 relatief veel tijd besteed aan aanloop- en ontwikkelwerk;
- kijken we naar het aantal uren per bestede € 1.000,-, dan is dit met 10 uur het hoogste voor de regeling soortenbescherming. Tellen we bij de landschapsregeling (0,5 uur per bestede € 1.000,-) de uren op die het Landschap heeft besteed (1.630 uur op € 309.000,-, ofwel 5,3 uur per bestede € 1.000,-) evenals de uren die de aanvragers zelf besteden (aansluiting: € 21.953,- gedeeld door een uurtarief van € 60,- = 366 uur, ofwel 1,18 uur per bestede € 1.000,-), dan komt het totaal voor de landschapsregeling op 7 uur per bestede € 1.000,-. De landschapsregeling steekt daarmee nog steeds gunstig af tegen de regeling soortenbescherming, maar scoort hoger dan de andere drie provinciale regelingen. Dat heeft te maken met de veel grotere financiële omvang van de aanvragen in de andere regelingen. Kijken we bijvoorbeeld alleen naar de urenbesteding aan de financieel omvangrijker aanvragen van belangenorganisaties, dan komt het totaal op 0,5 + (€ 168,- : € 60,- per uur) = 3,3 uur per bestede € 1.000,-. Daarmee komt dit onderdeel van de regeling in de buurt van de tenderregeling water en de regeling biologische landbouw, die qua projectomvang echter nog steeds in een hogere categorie zitten (gemiddelde besteding € 45 à 50.000,- per project).

5 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Voorgeschiedenis

In 1999 evalueerde de commissie Beleidsvaluatie het provinciale natuur- en landschapsbeleid. Op basis daarvan concludeerden GS en de PS-commissie Milieu, Water en Groen dat het beleid voor het onderdeel landschap niet goed uit de verf komt en verheldering verdient. Tevens is besloten om de wenselijkheid van een provinciale bijdrageregeling te onderzoeken. Het advies van de commissie vormde de directe aanleiding voor het instellen van de subsidie voor landschapselementen: in 2000 is besloten om f 250.000,- beschikbaar te stellen, waarop in 2001 een pilot-regeling van kracht werd in Noord-Holland Midden. Naar aanleiding van de positieve ervaringen in dit gebied is de regeling in 2002 van kracht geworden in de hele provincie op basis van de *Deelverordening Landschapselementen Noord-Holland 2002* en met een jaarlijks budget van € 427.000,-. Hiervan is maximaal een kwart bestemd voor het Landschap Noord-Holland, dat de regeling voor de provincie in mandaat uitvoert. In 2002 kende de regeling nog aanloopproblemen, waardoor 2003 in feite het eerste ‘volwaardige’ regelingsjaar is. Bij de evaluatie van de regeling staan de effectiviteit en efficiëntie van de regeling centraal.

Veel belangstelling, toereikend budget

Het besteedbare budget is ook in 2003 overtekend. Er kwamen 154 aanvragen binnen. Toch zijn er geen aanvragen op budgettaire gronden afgewezen: een deel van de aanvragers is doorverwezen naar andere regelingen, een deel is doorgeschoven naar een volgende inschrijvingsperiode en een deel is op inhoudelijke gronden afgewezen. Het huidige budget lijkt dus te passen bij de bestaande behoefte. Uiteindelijk zijn er 131 aanvragen gehonoreerd, waarvan 8 omvangrijke van belangenorganisaties (met name agrarische natuurverenigingen). Het toegekende budget bedroeg ruim € 309.000,-, ofwel gemiddeld € 2.379,- per aanvraag.

Regeling draagt bij aan provinciale speerpunten landschap

Jaarlijks stelt de provincie beleidsmatige speerpunten vast; aanvragen die daarin passen, worden met voorrang gehonoreerd. In 2003 waren de inhoudelijke speerpunten tuinwallen, water- en moeraselementen en erfbeplantingen. De inhoud van de gehonoreerde aanvragen komt goed tegemoet aan de provinciale prioriteiten: 40% van het budget is besteed aan de prioritaire categorieën ‘water en moeras’ en aan tuinwallen. Bijna de helft van het budget is besteed aan erfbeplantingen en hoogstamboomgaarden, een ontwikkeling die gezien het Jaar van de Boerderij ook bewust is gestimuleerd.

Veel vraag naar kennis voor duurzaam landschapsbeheer

De regeling voorziet niet alleen in een bijdrage aan het fysieke onderhoud van landschapselementen. Gelet op het belang van een duurzaam landschapsbeheer en de gewenste sneeuwbalwerking zijn er ook subsidiemogelijkheden voor scholing, advisering en communicatie. Bijna de helft van de aanvragen bevat dergelijke activiteiten.

Effectiviteit

De regeling scoort goed op de door de provincie geformuleerde doelen: het beschikbare budget wordt jaarlijks volledig en nuttig (conform de provinciale speerpunten) besteed. Op basis van de terugmeldingen en controles van een steekproef uit de beschikte subsidies uit 2002 blijkt dat het merendeel van het werk voortvarend en kwalitatief goed is uitgevoerd. Bij vier van de veertien controles bleek iets in de uitvoering te haperen. Het ging om kleinigheden die eenvoudig zijn hersteld. Niettemin blijven nazorg en controle van groot belang.

Efficiency

De uitvoering door Landschap Noord-Holland wordt door de ontvangers van de subsidie en door de onafhankelijke toetsingscommissie beoordeeld als gewetensvol, deskundig en doelmatig. In termen van deskundigheid, betrokkenheid en praktijkcontacten ervaren de betrokkenen een duidelijke meerwaarde van uitvoering door het Landschap ten opzichte van uitvoering door de provincie zelf.

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten voor Landschap Noord-Holland zijn vastgesteld op maximaal 25% van het totaal beschikbare budget. Het blijkt dat deze doelstelling precies wordt gehaald.

Niettemin is de regeling arbeidsintensief, en wel door twee oorzaken:

- kleine landschapselementen vragen niet om ‘groot geld’: het gaat om een groot aantal financieel bescheiden aanvragen; de gemiddelde aanvraag bedraagt € 2.379,-;
- de aanvragers worden intensief begeleid. Het Landschap besteedt gemiddeld 10,6 uur aan elke ingediende aanvraag. De ervaringen in de afgelopen jaren leren dat dit nodig is met het oog op de kwaliteit van de aanvraag en van het uit te voeren werk. Daarmee draagt deze factor direct bij aan de succesvolle uitvoering.

Gezien het bovenstaande lijkt een substantiële verhoging van de efficiency, zonder het karakter van de regeling aan te tasten, niet realistisch. Wel blijken – gerekend per bestede € 1.000,- – de uitvoeringskosten van omvangrijke collectieve aanvragen aanmerkelijk lager dan die van kleine particuliere aanvragen. Voor het Landschap is het bevorderen van grotere, gebundelde aanvragen de enige manier om zo nodig meer aanvragen te kunnen behappen zonder boven het toegestane plafond uit te komen.

Vergelijken we de uitvoeringskosten van de Noord-Hollandse regeling met die in de buurprovincies, dan neemt Noord-Holland een tussenpositie in: in Zuid-Holland zijn de uitvoeringskosten wat hoger, in Utrecht wat lager. Omdat de drie regelingen onderling behoorlijk verschillen, kunnen we hieraan echter geen conclusies verbinden. Ook vergeleken met andere Noord-Hollandse tenderregelingen scoort de landschapsregeling qua uitvoeringskosten goed.

Rechtmatigheid

De grondslag van de subsidie ligt in de deelverordening en mandatering van de uitvoering aan Landschap Noord-Holland. In de praktijk is de uitvoering goed werkbaar, mede door het advies van een toetsingscommissie onder voorzitterschap van J. Teeuwisse (voormalig directeur Noord-Hollands Landschap) en bestaande uit vertegenwoordigers van de provincie, het Landschap, een waterschap, de Dienst Landelijk Gebied en een agrarische natuurvereniging. Verantwoording vindt plaats via een jaarlijks verslag over de regeling van Landschap Noord-Holland, vergezeld van een accountantsverklaring. Uit de geschiedenis van de regeling blijkt dat er in 2002 en 2003 in totaal 78 aanvragen zijn afgewezen. Dit leidde in 2002 tot één beroep bij de Hoor- en Adviescommissie (HAC). GS hebben het bezwaar gehonoreerd omdat er sprake was van een administratief aanloopprobleem bij Landschap Noord-Holland. Ook in 2003 is er slechts één beroepszaak geweest, die gedeeltelijk is toegewezen.

Verbreding naar cultuurhistorie gewenst

Cultuurhistorische en archeologische elementen passen nog slecht in de regeling. In 2003 is een flink aantal aanvragen op dit onderwerp afgewezen. Dat is jammer, want dat belemmert de verbreding en vernieuwing die de regeling juist wil bevorderen. Het is gewenst dat de regeling expliciet ruimte gaat bieden voor cultuurhistorie, dus dat er op dit vlak

subsidiewaardige elementen worden benoemd. Daarmee wordt tevens voorkomen dat er een steeds grotere niet gedefinieerde categorie ‘overige maatregelen’ (in 2003 al goed voor 10% van het toegekende budget) ontstaat. Opname van cultuurhistorie vergt overigens ook intern provinciaal overleg. Voor archeologische elementen overweegt een andere afdeling van de provincie al een regeling te introduceren; afstemming en zo mogelijk koppeling is hier zeer gewenst.

Monitoring nog in de kinderschoenen

Momenteel is moeilijk aan te geven wat de daadwerkelijke effecten op het landschap zijn. Toch is het van groot belang om op korte termijn een beter beeld te krijgen van praktischeffecten van de bestedingen. Waar het gaat om de landschappelijke effecten is effectmeting, c.q. koppeling aan een provinciale landschapsmonitor gewenst. De voorbereiding van die monitor is – met het opheffen van de afdeling Onderzoek van de provincie – echter vertraagd.

Meer flexibiliteit voor de uitvoering

De financiële afspraken tussen provincie en Landschap beslaan nu steeds één kalenderjaar. Indien de regeling gedurende de huidige collegeperiode blijft bestaan, is er veel voor te zeggen om een meerjarige afspraak te maken waarbij tussen de jaren (enige) verevening mogelijk is. Dit voorkomt dat aanvragen om budgettaire redenen moeten worden afgewezen en het jaar daarop weer in behandeling moeten worden genomen. Ook de jaarlijkse eindafrekening kan dan worden vervangen door een (tijdbesparende) meerjarige.

Kleine aandachtspunten

Resteren er enkele kleinere aandachtspunten rondom de uitvoering door het Landschap:

- het computerprogramma waarin de aanvragen worden geregistreerd, vertoont nog steeds kinderziekten, waardoor de ‘basisstatistieken’ onzorgvuldigheden vertonen;
- in de ogen van de provincie kan het Landschap nog wat alerter zijn in het losmaken van medefinanciering. Hiermee maakt het Landschap overigens in 2004 al een start, met name bij gemeenten en waterschappen (o.a. door het maken van een portfolio).

Bijlage 1. Karakteristieke elementen per regio en criteria voor prioriteitstelling van aanvragen

Karakteristieke elementen per regio

		ond./herstel	aanleg
1	Kustzone		
	duinrellen	+	+
	elzensingels	+	
	(hak)houtbosjes	+	
2	Gooise stuwwal		
	houtwallen	+	?
	poelen	+	
3	Keileemgebieden		
	tuinwallen (Texel)	+	+
	drinkpoelen (Texel)	+	+
	duinrellen	+	+
	watervoerende greppels (sjanen)	+	?
4	Oude zeekleigebieden		
	hoogstamfruitbomen	+	
	drinkpoelen	+	+
	rietkragen (kreekresten, kleiputten)	+	+
5	Aandijkingen		
	rietkragen (kreekresten, kleiputten)	+	+
	houtwallen (Zijpe)	+	?
6	Veengebieden		
	rietkragen, rietlandjes, moeras(stroken)	+	+
7	Oude droogmakerijen		
	hoogstamfruitbomen	+	
	knotwilgen	+	
8	Vechtlandschap		
	hoogstamfruitbomen	+	
	knotwilgen	+	
	rietkragen, rietlandjes, moeras(stroken)	+	+

Criteria voor inhoudelijke prioriteitstelling van de aanvragen

1. Uitvoering past in het provinciale landschapsbeleid (zie boven).
2. Het project is vernieuwend, c.q. oorspronkelijk.
3. Het project heeft een voorbeeldwerking en biedt perspectieven voor navolging.
4. Het project vertoont een samenhang met andere provinciale beleidsvelden.
5. Het project is multifunctioneel.
6. Het project maakt onderdeel uit van een gebieds- of bestuursovereenkomst waarbij de provincie partij is.
7. Het project kent een effectieve en efficiënte besteding van middelen.
8. Het project heeft een breed financieel draagvlak, c.q. wordt door meer partijen gefinancierd.
9. Het project kent 'afrekenbare' doelen, c.q. levert afrekenbare resultaten op.

Bijlage 2. Beschikkingen particulieren en belangenorganisaties uitgesplitst

Tabel 2.1. Karakter van de gehonoreerde aanvragen van particulieren (incl. collectieve aanvragen) in 2003

	aantal en/of afmetingen element	aangevraagde bedrag (€)*				totaal toegekende bedrag (€)
		aanleg/herstel	achterstallig onderhoud	aanloopbeheer	totaal aangevraagd	
A. Houtopstanden						
- knotbomen	723 st.	3.713	2.755	60	6.528	6.528
- hoogstamfruitbomen	1.424 st.	23.238	6.594	2.461	32.293	32.293
- leibomen	79 st.	1.813	1.040	322	3.175	3.175
- laanbomen, solitaire bomen	257 st.	2.898	0	0	2.898	2.898
- elzensingel	2.624 m	943	2.961	0	3.903	3.903
- windsingel, houtwal	50.382 m ²	3.145	19.640	3.512	26.297	26.297
- scheerhaag	2.922 m	5.135	52	1.029	6.216	6.216
- struweelhaag	387 m	0	252	136	388	388
- hakhout	3.330 m ²	231	2.070	0	2.301	2.301
- jonge beplanting	1.032 m	0	0	25	25	25
- rooien oude beplanting	1.257 m ²	189	0	0	189	189
Totaal houtopstanden	n.v.t.	41.305	35.364	7.545	84.213	84.213
B. Water en moeras						
- duinrel, sjaan, sloot	4.315 m ²	13.829	763	297	14.889	13.382
- natuurvriendelijke oever	1.020 m	24.037	0	0	24.037	21.586
- poel	6.120 m ²	7.609	941	1.258	9.808	9.808
- rietland, rietkraag	1.140 m ²	2.500	26	19	2.544	2.544
- terrastalud, plasberm	1.412 m ²	2.132	0	0	2.132	2.132
- moeras	1.032 m ²	4.806	0	757	5.563	5.563
Totaal water en moeras	n.v.t.	54.913	1.730	2.331	58.973	55.015
C. Overige						
- tuinwallen	50 m	1.000	0	35	1.035	1.035
- hooiland	10.825 m ²	0	911	560	1.471	1.471
- plaatsen raster	1.416 m	3.508	0	0	3.508	3.508
- overig (niet gedefinieerd)	402 st + 470 m + 3.767 m ²	24.476	0	0	24.476	24.476
Totaal overige	n.v.t.	28.984	911	595	30.490	30.490
Totaal-generaal**						
	2.885 st	125.202	38.005	10.471	173.676	169.718
	9.921 m	72%	22%	6%	100%	
	83.580 m²					

* de uitsplitsing naar aanleg/herstel, achterstallig onderhoud en aanloopbeheer is alleen beschikbaar voor de aangevraagde, niet voor de toegekende bedragen

** in de totalen van de tweede kolom (aantallen en afmetingen) is de gerooide beplanting niet meegenomen

Tabel 2.2. Karakter van de gehonoreerde aanvragen van belangenorganisaties in 2003

	aantal en/of afmetingen element	aangevraagde bedrag (€)*				totaal toegekende bedrag (€)
		aanleg/herstel	achterstallig onderhoud	aanloopbeheer	totaal aangevraagd	
A. Houtopstanden						
- knotbomen	836 st.	3.195	2.420	1.080	6.695	3.746
- hoogstamfruitbomen	1.005 st.	13.650	11.735	3.990	29.375	21.350
- leibomen	130 st.	4.410	820	840	6.070	4.241
- laanbomen, solitaire bomen	218 st.	2.025	684	0	2.709	2.287
- elzensingel	450 m	435	135	225	795	583
- windsingel, houtwal	30.950 m ²	8.612	1.950	1.000	11.562	7.099
- scheerhaag	1.400 m	2.438	78	1.050	3.566	2.348
- struweelhaag	--	--	--	--	--	--
- hakhout	--	--	--	--	--	--
- jonge beplanting	--	--	--	--	--	--
- roeien oude beplanting	900 m ²	113	0	0	113	83
Totaal houtopstanden	n.v.t.	34.878	17.822	8.185	60.885	41.737
B. Water en moeras						
- duinrel, sjaan, sloot	1.600 m ²	1.950	156	390	2.496	1.830
- natuurvriendelijke oever	--	--	--	--	--	--
- poel	--	--	--	--	--	--
- rietland, rietkraag	--	--	--	--	--	--
- terrastalud, plasberm	--	--	--	--	--	--
- moeras	--	--	--	--	--	--
Totaal water en moeras	n.v.t.	1.950	156	390	2.496	1.830
C. Overige						
- tuinwallen	2.653 m	34.400	11.196	16.827	62.423	56.058
- hooiland	--	--	--	--	--	--
- plaatsen raster	--	--	--	--	--	--
- overig (niet gedefinieerd)	750 m ²	1.200	0	0	1.200	880
Totaal overige	n.v.t.	35.600	11.196	16.827	63.623	56.938
Totaal-generaal**	2.189 st 4.503 m 33.300 m²	72.428	29.174	25.402	127.004	100.505
		57%	23%	20%	100%	

* de uitsplitsing naar aanleg/herstel, achterstallig onderhoud en aanloopbeheer is alleen beschikbaar voor de aangevraagde, niet voor de toegekende bedragen

** in de totalen van de tweede kolom (aantallen en afmetingen) is de gerooide beplanting niet meegenomen