

The background of the entire page is a photograph of a forest in autumn. The left side of the image shows a dense forest with many trees and a ground covered in fallen orange and brown leaves. The right side of the image is a faded, semi-transparent version of the same forest scene. A diagonal white line separates the two halves, running from the top left towards the bottom right.

**Andersson  
Elffers  
Felix**

# **Natuurbeheer in een veranderend landschap**

Evaluatie Natuursubsidie het  
Kroondomein 2018 - 2024

## **Datum**

8 januari 2026

## **Opdrachtgever**

Linda Böcker, ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

## **Onderzoeksteam**

Sander Geurts, Milou van Helmond, Jim Romijn en Jasper Sterrenburg

## **Referentie**

GL37/ Rapport Evaluatie Natuursubsidie het Kroondomein

## **/** **Managementsamenvatting**

Deze evaluatie richt zich op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidie van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) in de periode 2018-2024 aan 'het eigenlijke Kroondomein' (vanaf nu: het Kroondomein). Het Kroondomein is onderdeel van het grotere natuurgebied genaamd Kroondomein Het Loo (KDHL). Voor deze evaluatie is een bureaustudie gedaan en zijn gesprekken gevoerd.

Wij concluderen dat de subsidie zeer doelmatig is. De subsidie is zeer doelmatig doordat het subsidie-instrument eenvoudig en goed navolgbaar is. Ook leidt het subsidieproces tot beperkte bureaucratie voor zowel de subsidieontvanger als de subsidieverlener. Daarnaast voert het Kroondomein met de subsidie de beheermaatregelen op een kundige en efficiënte wijze uit.

Binnen haar invloedssfeer is de subsidie in grote mate doeltreffend op effectniveau maar in beperkte mate op impactniveau. De subsidie draagt bij aan de instandhouding van de biodiversiteit binnen het Kroondomein en voorkomt in het ergste geval grotere achteruitgang. De subsidie is op zichzelf echter onvoldoende effectief om de biodiversiteit duurzaam te versterken of instandhouding te borgen. Dit komt door de toenemende druk van externe factoren buiten de directe invloedssfeer van zowel de subsidieverlener als subsidieontvanger zoals stikstofdepositie en effecten van klimaatveranderingen op de biodiversiteit.

Op basis van deze bevindingen en conclusies doen wij een aantal aanbevelingen. Ten eerste adviseren wij om de randvoorwaarden voor effectief natuurbeheer te versterken. Maatregelen op andere beleidsvlakken zijn nodig om de negatieve effecten van externe factoren zoals stikstofdepositie en effecten van klimaatverandering te mitigeren en/of reduceren. Ten tweede adviseren wij om een goede balans te waarborgen tussen de hoofddoelstelling en de subdoelstellingen, waarbij biodiversiteit duidelijk het zwaartepunt vormt. Uit het onderzoek blijkt dat de activiteiten voor deze subdoelen schaarse tijd en financiën vergen, terwijl deze middelen hard nodig zijn om de biodiversiteit te versterken. Ook kunnen activiteiten voor subdoelen negatieve effecten hebben op de biodiversiteit. Ten slotte adviseren wij om opties te verkennen om de doeltreffendheid van het subsidie-instrument te vergroten. Voor de subsidie aan het Kroondomein is het nuttig om te onderzoeken of de hoogte van de subsidie gekoppeld kan worden aan de ecologische staat van de gebieden en aan de te behalen doelstellingen (doelsturing). Voor grotere doeltreffendheid van het subsidie-instrument in het algemeen adviseren wij om te onderzoeken of de eigen bijdrage gedifferentieerd kan worden met oog voor (publieke) terreinbeheerders met minder aanvullende financieringsmogelijkheden. Een andere of aanvullende manier om de doeltreffendheid voor terreinbeheerders met minder financiering te vergroten is door publieke terreinbeheerders buiten het SNL subsidie-instrument extra te financieren of om hen meer mogelijkheden te geven om zelf (commerciële) inkomsten te genereren.

## **/ Inhoud**

|            |                                                    |           |
|------------|----------------------------------------------------|-----------|
| <b>/</b>   | <b>Managementsamenvatting</b>                      | <b>3</b>  |
| <b>/ 1</b> | <b>Inleiding</b>                                   | <b>5</b>  |
| 1.1        | Vraagstelling                                      | 5         |
| 1.2        | Evaluatiekader                                     | 6         |
| 1.3        | Beleidstheorie                                     | 6         |
| 1.4        | Onderzoekverantwoording                            | 7         |
| <b>/ 2</b> | <b>Context</b>                                     | <b>8</b>  |
| 2.1        | Achtergrond                                        | 8         |
| 2.2        | Historie en wettelijk kader                        | 8         |
| 2.3        | Beleid natuurbeheer en biodiversiteit              | 9         |
| 2.4        | Het subsidie-instrument                            | 9         |
| <b>/ 3</b> | <b>Doeltreffendheid</b>                            | <b>11</b> |
| 3.1        | Impact (op de biodiversiteit in Nederland)         | 11        |
| 3.2        | Effecten (van de subsidie binnen het Kroondomein)  | 13        |
| 3.3        | Activiteiten (uitgevoerd met subsidiegeld)         | 14        |
| <b>/ 4</b> | <b>Doelmatigheid</b>                               | <b>18</b> |
| 4.1        | Proces (efficiëntie en samenwerking)               | 18        |
| 4.2        | Middelen (financiering, kosten en subsidiestelsel) | 19        |
| 4.3        | Casusvergelijking (doelmatigheid in perspectief)   | 22        |
| <b>/ 5</b> | <b>Conclusies en aanbevelingen</b>                 | <b>25</b> |
| 5.1        | Conclusies                                         | 25        |
| 5.2        | Best practices                                     | 30        |
| 5.3        | Aanbevelingen                                      | 31        |
| <b>/ A</b> | <b>Bijlage</b>                                     | <b>33</b> |
| A.1        | Gesprekspartners                                   | 33        |
| A.2        | Literatuurlijst                                    | 33        |
| A.3        | Beheermaatregelen                                  | 34        |

# **/ 1 Inleiding**

## **1.1 Vraagstelling**

De hoofdvraag die we voor dit onderzoek hanteren is als volgt geformuleerd.

### **Hoofdvraag**

In hoeverre is de subsidie aan het Kroondomein doeltreffend en doelmatig?

De termen 'doeltreffend' en 'doelmatig' hebben betrekking op de beschreven doelen van de subsidie. Deze doelen volgen uit de volgende twee beleidshypotheses:

- ▶ De subsidie aan het Kroondomein draagt bij aan de instandhouding van de biodiversiteit in het gebied.
- ▶ De huidige manier waarop de subsidieregeling is vormgegeven is de meest doelmatige manier om tot financiering van het Kroondomein te komen.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, is het dus noodzakelijk om deze hypothesen te toetsen in dit onderzoek. Deze twee hypothesen hebben we daarom vertaald naar zeven deelvragen:

1. In hoeverre zijn er mogelijke andere, doelmatigere manieren van financiering van het Kroondomein?
2. In hoeverre zijn de kosten van het beheer van het Kroondomein proportioneel in vergelijking tot andere gebieden?
3. In hoeverre worden er voldoende maatregelen genomen om de biodiversiteit te behouden en te bevorderen?
4. In hoeverre draagt de subsidie aan het Kroondomein bij aan de instandhouding van de biodiversiteit in het gebied?
5. In hoeverre is de huidige opzet op de lange termijn de beste beleidsoptie?
6. Hoe worden de gevolgen en het bestaan van de subsidie beleefd door gesprekspartners?
7. Welke lessen kunnen er worden getrokken uit de periode 2018 t/m 2025?

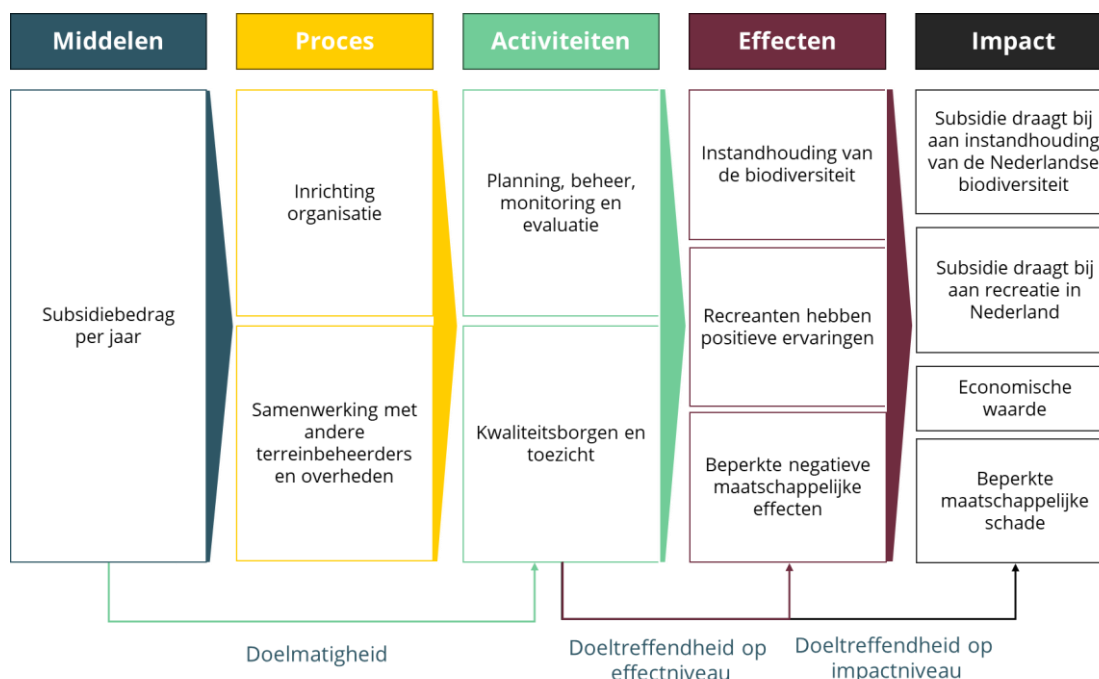
## 1.2 Evaluatiekader

Wij hebben de onderzoeksvragen geoperationaliseerd naar het onderstaand evaluatiekader.

| Doelmatigheid                                                                                                                      | Doeltreffendheid                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ontwikkeling van de planning, uitvoering en monitoring van de maatregelen</li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Praktijkeffecten en impact van activiteiten op natuur, landschapswaarden en populaties</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kosten uitvoering</li> </ul>                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Waardering van resultaten en impact door stakeholders</li> </ul>                                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kwaliteit van opstellen, uitvoering, monitoring en evaluatie beleidstheorie</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aantoonbare impact op doel subsidie</li> </ul>                                                    |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kwaliteitsborging van maatregelen</li> </ul>                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ervaren samenwerking door stakeholders</li> </ul>                                                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Doelmatigheid t.a.v. verschillende subsidieperiodes en t.a.v. andere terreinen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Doeltreffendheid t.a.v. verschillende subsidieperiodes en t.a.v. andere terreinen</li> </ul>      |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ervaren doelmatigheid</li> </ul>                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bestaan en gevolgen van subsidie als ervaren door stakeholders</li> </ul>                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Geleerde lessen</li> </ul>                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Geleerde lessen</li> </ul>                                                                        |

## 1.3 Beleidstheorie

De natuursubsidie vanuit het ministerie van LNV is gericht op de instandhouding van de biodiversiteit in het Kroondomein en daarmee Nederland. Daarnaast heeft de subsidie een aantal aanvullende doelstellingen: bijdragen aan recreatie en het beperken van maatschappelijke schade (in het verkeer, landbouw en gebouwde omgeving) door fauna. Op basis van de beleidsdocumenten hebben wij onderstaande beleidstheorie opgesteld, die de basis vormt voor de evaluatie.



Figuur 1: beleidstheorie het Kroondomein op basis het integraal beheerplan KDHL 2022 - 2032

## 1.4 Onderzoekverantwoording

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden voeren wij verschillende onderzoeksactiviteiten uit. Zie hieronder een overzicht van de methoden:

- ▶ **Evaluatiekader.** Door te werken met een evaluatiekader, objectiveren we de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid zoveel mogelijk. De aspecten in het evaluatiekader gebruiken wij om de hoofdvraag te beantwoorden.
- ▶ **Beleidstheorie.** Op basis van de beleidsdocumenten van het ministerie van LVVN hebben wij een beleidstheorie opgesteld voor de subsidie. De structuur van het rapport is gebaseerd op de verschillende stappen binnen de beleidstheorie.
- ▶ **Literatuurstudie.** We bestuderen bestaande documenten om zo een goed beeld te krijgen van de feitelijke situatie omtrent het Kroondomein. Doordat de documenten niet specifiek voor deze evaluatie zijn opgesteld, geven ze een goed objectief beeld.
- ▶ **Interviews.** Naast de literatuurstudie voeren we ook interviews om de beelden uit de documentatie goed te kunnen duiden. Daarnaast kunnen we op die manier ook onderdelen bespreken die niet zijn opgenomen in documenten.
- ▶ **Casusvergelijking.** Wij vergelijken de opbrengsten van de financiële analyse met de middelen (per maatregel) van andere natuurgebieden die worden bekostigd door hetzelfde subsidie-instrument. Bij dit type analyses is het van belang om inhoudelijke verschillen tussen het Kroondomein en andere gebieden scherp te houden. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door ingezette middelen te schalen naar relevante parameters, zoals de oppervlakte van het domein.
- ▶ **Verschillenanalyse.** Bij een verschillenanalyse worden twee situaties (in dit geval de twee periodes van subsidieverstrekking) vergeleken. Dit wordt gedaan door soortgelijke onderdelen direct naast elkaar te plaatsen. Naast elk van deze onderdelen wordt vervolgens het verschil hiertussen opgenomen. Deze verschillen kunnen uiteindelijk weer worden geduid.

## / 2 Context

### 2.1 Achtergrond

#### **Het Kroondomein ontvangt de beheersubsidie voor de instandhouding van de biodiversiteit**

Kroondomein het Loo (KDHL) bevindt zich in de Veluwe en bestaat voornamelijk uit bossen, heide en landbouwgronden met een aantal kleine buurtschappen (ca. 250 ha.). Voor het beheer van het terrein en instandhouding van de biodiversiteit maakt het Kroondomein gebruik van de subsidie vanuit het ministerie van LNV.

#### **De subsidie en deze evaluatie richten zich op het 'eigenlijke Kroondomein'**

KDHL bestaat uit ca. 10.000 ha. Deze evaluatie richt zich op een gedeelte van dit gebied: de subsidie voor het 'eigenlijke Kroondomein' (het Kroondomein) van ca. 6.700 ha. Dit gebied bestaat uit de boswachterijen Uddel en Gortel. De overige gebieden zijn staatsdomein Paleispark en Hoog Soeren. Die gebieden zijn ca. 3.600 ha. en vallen niet onder de subsidieregeling.

#### **Afgelopen jaren is de subsidie niet geëvalueerd op de doelmatig- en doeltreffendheid**

Uit de beleidsdoorlichting Natuur en biodiversiteit 2015-2019<sup>1</sup> kwam naar voren dat de subsidie van het Kroondomein niet geëvalueerd is op doelmatig- en doeltreffendheid. Om deze reden is dit evaluatieonderzoek uitgevoerd. De laatste evaluatie van de subsidie is uitgevoerd door de Auditdienst Rijk<sup>2</sup>. Deze audit richtte zich echter niet op de doeltreffendheid van de subsidie, maar primair op de doelmatigheid.

### 2.2 Historie en wettelijk kader

#### **De rentmeester beheert het Kroondomein voor de Kroondrager**

In 1971 is de 'Wet op het Kroondomein' in werking getreden. Hierin wordt besloten dat de Kroondrager, voormalig Koningin Wilhelmina, het Kroondomein in 1959 heeft geschonken aan de Staat. Dit werd gedaan om te voorkomen dat het Kroondomein bij toekomstige erfenissen verdeeld werd over verschillende personen, waardoor het terrein uit verschillende, kleinere blokken zou gaan bestaan. De Staat wordt momenteel vertegenwoordigd door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Voorwaardelijk voor deze schenking was dat de Kroondrager het recht op het beheer van het Kroondomein behield. De Kroondrager benoemt en ontslaat de rentmeester die het domein beheert. De rentmeester stelt jaarlijks een begroting op, die na goedkeuring van de Raad van Beheer wordt voorgelegd aan de Kroondrager. Daarnaast houdt de Raad van Beheer toezicht op het beheer van het domein. De leden van de Raad worden ook benoemd en ontslagen door de Kroondrager. De Kroondrager heeft recht op de opbrengsten, bijvoorbeeld van de bosbouw, en het gebruik van het gebied en draagt tegelijkertijd ook de kosten van het gebied.

---

<sup>1</sup> Beleidsdoorlichting Natuur en biodiversiteit 2015-2019, SEO economisch onderzoek en Arcadis, juni 2021

<sup>2</sup> Onderzoeksrapport. Evaluatie Beheer Natuursubsidies Kroondomein, Auditdienst Rijk, 22 januari 2018

## 2.3 Beleid natuurbeheer en biodiversiteit

### **Provincies vertalen Europees beleid naar provinciaal beleid**

De Europese Unie (EU) is verantwoordelijk voor beleid dat biodiversiteit behoudt en versterkt. Hiervoor zijn richtlijnen gecreëerd zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn, waarvoor speciale beschermingszones (het Natura 2000-netwerk) zijn aangewezen<sup>3</sup>. Het Rijk is verantwoordelijk om het Europese beleid om te zetten naar nationaal beleid. In Nederland is in 2013 ervoor gekozen om het natuurbeleid te decentraliseren van het Rijk naar de provincies middels het Natuurpact.

De provincies stellen nu het natuur- en landschapsbeleid op. Met het natuurbeheerplan geeft provincie Gelderland aan op welke locatie welke soort natuur aanwezig is en welke beheerdoelen gelden. Door middel van het natuurbeheerplan stelt provincie Gelderland het beleid en de subsidiemogelijkheden voor het beheer en de ontwikkeling van natuur, agrarische natuur en landschapselementen vast. Het plan vormt de basis voor subsidieaanvragen en is onderdeel van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL).

### **Dit is de enige natuurbeheersubsidie die het ministerie van LNV zelf uitkeert**

De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LNV) kan subsidie uitkeren voor activiteiten die passen bij o.a. natuurbeleid op basis van artikel 2.a van de kaderwet EZK- en LNV subsidies<sup>4</sup>. LNV geeft de beheersubsidie uit via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) sinds 2016. Deze subsidie geeft middelen voor beheeractiviteiten gericht op de instandhouding van de biodiversiteit. Subsidieaanvraag wordt namens het Kroondomein ingediend door de Stichting KDHL, in beheer bij de Dienst van het Koninklijk Huis (DKH).

### **De subsidie is gelijkgesteld aan de subsidies vanuit het Gelders provinciaal beleid**

De natuursubsidie aan het Kroondomein is gebaseerd op het landelijke Subsidiestelsel Natuur en Landschap. Er is voor gekozen om de subsidie 'analoog toe te passen' op de subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Gelderland 2016. Dit houdt in dat de subsidieregeling (de voorwaarden en de hoogte van het bedrag) gelijk is gesteld aan de subsidies voor natuurbeheer binnen het provinciaal beleid.

## 2.4 Het subsidie-instrument

### **BIJ12 onderzoekt en indexeert de hoogte van de kosten van natuurbeheer**

Uitvoeringsorganisatie BIJ12 is opgericht om de provincies te ondersteunen in haar taken rondom natuurbeleid. Een van deze taken is het berekenen van de standaardkostprijs per hectare<sup>5</sup>. De standaardkostprijs verschilt per beheertype en is bedoeld de kosten voor natuur- en landschapsbeheer te reflecteren. De standaardkostprijs wordt periodiek geactualiseerd.

### **Het subsidiebedrag is afhankelijk van het type en omvang van het natuurstype**

De hoogte van de subsidie wordt bepaald door het aantal hectare per aanwezige natuurbeheertype<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup>Natuur en Biodiversiteit, Kenniscentrum Europa Decentraal, 18 november 2024: [Natuur & biodiversiteit | EU regels | Europa decentraal](#)

<sup>4</sup>Kaderwet EZK- en LNV-subsidies, overheid.nl, 2025: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007919/2019-01-01>

<sup>5</sup>Tarieven en standaardkostprijzen, BIJ12, 3 juli 2025: [Tarieven en standaardkostprijzen - BIJ12](#)

<sup>6</sup>Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Gelderland 2016, Gedeputeerde Staten van Gelderland, 25 juni 2015

Per natuurbeheertype is een tarief per jaar per hectare vastgesteld. Dit bedrag kan verhoogd worden met een aanvullend tarief voor: monitoring, voorzieningen, toezicht, schapen en/of varen.

## **Het Kroondomein plant haar activiteiten met het integraal beheerplan**

Voor KDHL wordt in het integraal beheerplan vastgelegd wat de beoogde doelstellingen, effecten en maatregelen voor zowel de Staatdomein als het Kroondomein. Het integraal beheerplan en de jaarverslagen vormen gezamenlijk het kader voor het faunabeheer binnen KDHL en beschrijven de visie op het beheer van hoefdieren, ganzen en invasieve soorten in de periode vanaf 2018.

Het integraal beheerplan bevat de volgende hoofddoelstellingen:

- ▶ Handhaving van populaties van inheemse hoefdieren binnen ecologische draagkracht gebied;
- ▶ Voorkomen en beperken van schade aan bos, landbouw en verkeer;
- ▶ Ondersteunen van natuurlijke bosverjonging en behoud van vegetatiestructuur;
- ▶ Beperken van de aanwezigheid van invasieve soorten;
- ▶ Behouden van samenhang tussen fauna, biodiversiteit en gebruiksfuncties van KDHL.

## **Stichting Certificering SNL audit het Kroondomein op de uitvoering van subsidieregeling**

Het Kroondomein moet voldoen aan de subsidievoorwaarden. Daarnaast wordt het Kroondomein eens per vier jaar geaudit door Stichting Certificering SNL. Stichting Certificering Subsidie Natuur en Landschap (SNL) certificeert beheerders die in aanmerking willen komen voor de SNL-subsidie van de provincie. Het doel van het certificeringsproces inclusief monitoring en voortgangsgesprekken met de provincie en beheerder is de natuurkwaliteit en de maatschappelijke legitimiteit van de subsidie te borgen.

Stichting Certificering SNL toetst het Kroondomein op de eisen voor subsidieontvangers die meer dan 200 hectare SNL-subsidie ontvangen. Deze eisen zijn samen te vatten in een aantal categorieën:

- ▶ **Verantwoording:** aantonen eigendom en openstelling terrein
- ▶ **Plan:** bepaling beheerdoelen door een beheerstrategie
- ▶ **Do:** koppeling beheer en doelstelling
- ▶ **Check:** monitoring van informatie ten behoeve van plannen en evaluatie beheer
- ▶ **Act:** het beheer wordt geëvalueerd
- ▶ **Eigen controle proces:** de beheerder voert een eigen audit uit

## / 3 Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk beoordelen we de doeltreffendheid van de subsidie op impact- en effectniveau: de mate waarin de middelen en het beheer van het Kroondomein bijdragen aan het beoogde doel, namelijk het behoud en de versterking van biodiversiteit in het gebied en Nederland. Omdat het Kroondomein onderdeel is van een bredere nationale biodiversiteitsopgave, beginnen we met de impact van de subsidie en het natuurbeheer door het Kroondomein binnen de bredere Nederlandse biodiversiteitsopgave te plaatsen (3.1). Vervolgens beschrijven we de zichtbare effecten binnen het terrein zelf, dus wat het natuurbeheer oplevert op het gebied van kwaliteit, deskundigheid en ecologie (3.2). Tot slot gaan we in op de activiteiten van het beheer die kunnen worden uitgevoerd door middel van de subsidie, en waaraan deze effecten ten grondslag liggen (3.3).

### 3.1 Impact (op de biodiversiteit in Nederland)

#### De biodiversiteit in Nederland verslechtert

Veel soorten en ecosystemen verkeren in een ongunstige toestand en de afgesproken doelen voor natuurkwaliteit en soortenherstel worden nog niet gehaald<sup>7</sup>. Een aantal ontwikkelingen:

- ▶ **Afname faunasoorten rond zee- en kustgebieden.** In kust- en zeegebieden, zoals de Noordzee en de Oosterschelde, is sinds de jaren negentig een afname zichtbaar van karakteristieke soorten van vissen, vogels en zeezoogdieren.
- ▶ **Lichte verbetering in bodemfauna en zoetwater- en moerasgebied.** De bodemfauna laat recent lichte verbetering zien. Ook in zoetwater- en moerasgebieden is herstel zichtbaar; hoewel dat nog niet opweegt tegen het eerdere verlies.
- ▶ **Achteruitgang in landbouwgebieden en droge natuurtypen.** Op land blijft de achteruitgang het sterkst in landbouwgebieden en droge natuurtypen. Soorten die afhankelijk zijn van open landschappen, zoals weidevogels, nemen af. Herstel in deze gebieden treedt vooral op wanneer er actief beheer of natuurherstelmaatregelen uitgevoerd worden.
- ▶ **Beperkte inzicht in stand van zaken soorten.** Een aandachtspunt is de kennisleemte. Nederland telt meer dan 47.000 inheemse soorten, maar voor een groot deel daarvan ontbreken betrouwbare gegevens over trends en verspreiding. Dit maakt het moeilijk om veranderingen in de natuur volledig in kaart te brengen en effectief beleid te voeren.

#### De doelstellingen voor 2030 liggen buiten bereik

Volgens de EU-biodiversiteitsstrategie moeten de lidstaten ervoor zorgen dat biodiversiteit uiterlijk in 2030 'op weg is naar herstel'<sup>8</sup>. Hiervoor zijn een aantal thema's met bijhorende doelstellingen voor 2030 vastgesteld.

---

<sup>7</sup> Statusrapport Nederlandse biodiversiteit 2025. Naturalis Biodiversity Center, 2025.

<sup>8</sup>EU biodiversity strategy for 2030: bringing nature back into our lives, European Commission, 2021: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/31e4609f-b91e-11eb-8aca-01aa75ed71a1#>

| Thema                         | Doelstelling                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Bescherming</b>            | Minstens 30% van het land- en 30% van het zeegebied van de EU onder wettelijke bescherming brengen; daarvan minimaal 10% (strikt beschermd) inclusief oerbossen                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Herstel</b>                | Juridische doelstellingen vaststellen zodat ten minste 30% van de soorten en habitats die nu niet in gunstige staat verkeren in 2030 een positieve trend laten zien; instandhoudingstrends mogen niet verslechteren.                                                                                                                                                   |
| <b>Landbouw en platteland</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Reductie van chemische pesticiden en van de daarmee samenhangende risico's met 50%;</li> <li>▶ minimaal 10% landbouwareaal met landschapselementen met hoge diversiteit, zoals hagen, akkerranden, vijvers;</li> <li>▶ minimaal 25% biologische landbouw;</li> <li>▶ omkering van de achteruitgang van bestuivers.</li> </ul> |
| <b>Bossen</b>                 | Uitbreiding van bosareaal en verbetering van bosgezondheid, met het planten van 3 miljard extra bomen tegen 2030.                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Zoetwater</b>              | Herstel van 25.000 km vrij stromende rivieren.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Vervuiling</b>             | Halvering van nutriëntenverlies uit meststoffen en 20% minder gebruik van meststoffen.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Invasieve soorten</b>      | Vermindering met 50% van het aantal Rode-Lijstsoorten dat hierdoor wordt bedreigd.                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

In 2021 concludeerde de EU dat de bescherming en uitvoering ontoereikend waren. Voor Nederland gelden de volgende knelpunten<sup>9</sup>:

- ▶ **Te beperkte en traag herstel:** veel soorten, ecosystemen en de waterkwaliteit gaan achteruit in plaats van te herstellen. Het aantal bestuivende insecten vermindert nog steeds.
- ▶ **Aantal beschermde gebieden en agrarisch natuurbeheer neemt te traag toe:** de gebieden breiden uit, maar het tempo en kwaliteit liggen achter op de 2030 ambitie.
- ▶ **Bestrijdingsmiddelengebruik, nutriëntenoverschot en stikstofdepositie neemt te langzaam af:** elk neemt af, maar op een te langzaam tempo om de doelstellingen te behalen.
- ▶ **Onzekerheid over inzet middelen.** Financiële middelen en bijhorende inrichting governance zijn toegenomen, maar er is onzekerheid over de mate en verdeling van investeringen.
- ▶ **Behoeftte aan integrale aanpak.** De EU-strategie benadrukt dat herstel van biodiversiteit meer vergt dan natuurbeheer: het vraagt om integratie met andere beleidsdomeinen en nauwe samenwerking tussen het Rijk, provincies en maatschappelijke partijen.

## Het Kroondomein heeft een kleine, maar belangrijke rol in het behoud van biodiversiteit

Dit komt doordat het Kroondomein geografisch maar een klein deel van het totale SNL-gebied vertegenwoordigt: ca. 1% van de totale oppervlakte. Zie onderstaande tabel. Tegelijkertijd is het wel één van de grotere onafgebroken natuurgebieden in Nederland. Dit creëert een uniek natuurgebied in Nederland met veel verschillende landschapstypes: van droge en natte heide tot verschillende bossoorten en het Veluwe stuifzandsysteem. Het Kroondomein is onderdeel van Natuurnetwerk Nederland en draagt bij aan het behoud van bijzondere flora en fauna, aanvullend op de doelsoorten die het Kroondomein herbergt<sup>10</sup>: slangensoorten, bijzonder vogels zoals wespandief en arenden en de wolf.

<sup>9</sup> EU biodiversity strategy for 2030: bringing nature back into our lives, European Commission, 2021: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/31e4609f-b91e-11eb-8aca-01aa75ed71a1#>

<sup>10</sup> Faunabeheerplan 2016 – 2021, KDHL, 2022

| Beheertype                      | Het Kroondomein<br>2016 – 2021 | Het Kroondomein<br>2022 – 2027 | Totaal SNL <sup>11</sup><br>2023 |
|---------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Natuurbeheer (in ha.)           | 6.296 (1,3%)                   | 2.874 (0,6%)                   | € 500.000                        |
| Agrarisch natuurbeheer (in ha.) | 145 (0,1%)                     | 160 (0,1%)                     | € 109.000                        |

Tabel 1: in hectare. Het percentage is het aandeel van het Kroondomein ten opzichte van het totaal van de SNL-subsidies

## 3.2 Effecten (van de subsidie binnen het Kroondomein)

### **Gesprekspartners geven aan dat de uitgevoerde maatregelen op zichzelf doeltreffend zijn**

Uit de interviews blijkt dat gesprekspartners het Kroondomein over het algemeen zien als een kwalitatief goede terreinbeheerder die effectieve maatregelen uitvoert. Deze maatregelen worden uitgevoerd door ervaren en kundig personeel. Dit is het gevolg van de investeringen van het Kroondomein in haar personeel. Het Kroondomein kiest er bijvoorbeeld soms voor om personeel met hogere schalen in te huren, wat leidt tot initieel hogere kosten maar zich terugbetaald in effectiever bosbeheer.

### **Gesprekspartners geven aan dat subsidie grotere achteruitgang van biodiversiteit voorkomt**

De maatregelen uitgevoerd binnen het kader van de subsidie zijn noodzakelijk om de afname van fauna- en florasoorten te voorkomen en mitigeren. Daarnaast voeren de beheerders ook maatregelen uit die flora en fauna versterken. Er zijn voor specifieke flora- en faunasoorten en gebieden ook successen in het verbeteren van de biodiversiteit. Het Kroondomein werkt bewust aan het vergroten van de biodiversiteit door gebieden te ontwikkelen en/of vergroten die nodig zijn voor diersoorten met een kleine populatie. Voor ontwikkelingen die de biodiversiteit bedreigen, zoals het volgroeien van de heide met pijpenstrootje onder andere door stikstof depositie, worden actief maatregelen uitgevoerd. Hiermee wordt voorkomen dat er een uniform landschap komt waar minder flora- en faunasoorten kunnen leven.

### **Externe omstandigheden brengen de biodiversiteit echter in gevaar**

Klimaatverandering leidt tot extremere weersomstandigheden met meer droogte, maar ook wateroverlast en hogere gemiddelde temperaturen. Voor sommige gebieden, dieren en bomen wordt het Kroondomein hierdoor steeds minder een geschikte plek om te leven. Dit betekent dat sommige boomsoorten afsterven en verdwijnen, ondanks beheermaatregelen. Tegelijkertijd bieden deze veranderende omstandigheden juist kansen voor andere flora- en faunasoorten. Stikstofdepositie heeft ook een negatief effect op bepaalde gebieden, terwijl sommige planten juist gedijen onder deze omstandigheden. Hoewel deze ontwikkelingen niet altijd negatief zijn voor elk gebied en flora- en faunasoort, is het een risico voor de biodiversiteit doordat het risico bestaat dat algemenere landschapstypen specifiekere landschapstypen verdringen.

### **Bezoekers gebruiken het Kroondomein om te recreëren in de natuur**

Recreanten kunnen het grootste deel van het jaar gebruik maken van het Kroondomein. Veel inwoners en (internationale) toeristen maken gebruik van het Kroondomein ter ontspanning of om de flora- en faunasoorten te bekijken. Een groot deel van de recreanten bezoeken een klein deel van het Kroondomein, in de buurt van de ingangen bij paleis Het Loo.

<sup>11</sup> Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL), BIJ12: [Subsidiestelsel Natuur en Landschap \(SNL\) - BIJ12](#)

## **Subdoelstellingen kunnen schuren met de doelstellingen van biodiversiteit**

Bijvoorbeeld het kappen van bomen voor bezoekersveiligheid of de gebiedsopenstelling voor recreatie, terwijl rust goed is voor dieren. Ook moet het Kroondomein een balans vinden in het afwegen van het belang van biodiversiteit en economische inkomsten, aangezien landbouw en houtkap kunnen schuren met biodiversiteit maar wel nodig zijn om het (natuur-)beheer uit te voeren.

## **De huidige opzet is onvoldoende effectief om de doelstellingen op lange termijn te behalen**

Het subsidie-instrument is op zichzelf ontoereikend om de biodiversiteit in stand te houden of zelfs te vergroten. Natuurbeheer kan onvoldoende grote ecologische effecten door stikstofdepositie en klimaatverandering voorkomen en mitigeren. Dit betekent in de praktijk dat het Kroondomein steeds meer aan reactief natuurbeheer doet: er wordt gekozen om te richten op het behoud en stimuleren van flora- en faunapopulaties die weerbaar zijn in het huidige en toekomstig klimaat. Dit betekent dat andere soorten verdwijnen, omdat instandhouding niet meer mogelijk is of disproportioneel veel tijd en middelen kost. Binnen het huidige kader moeten er dus ecologische prioriteiten gesteld worden.

Daarom is beleid nodig dat rekening houdt met de negatieve impact van de externe factoren op de doelstellingen en vertaalt naar wat er nodig is om de doelstellingen desondanks te behalen. Dit leidt tot de noodzaak voor meer maatregelen om de effecten van de externe factoren te mitigeren zoals de effecten van stikstofdepositie. Daarnaast vraagt dit de erkenning dat het subsidie-instrument effectief is, maar niet voldoende effectief op zichzelf. Maatregelen op andere domeinen, zoals landbouw om stikstofdepositie te reduceren, zijn nodig om de doelstellingen te behalen.

## **3.3 Activiteiten (uitgevoerd met subsidiegeld)**

### **3.3.1 Planning**

#### **Het integraal beheerplan bevat concrete doelstellingen en is afgestemd op het bosbeheer**

Het integraal beheerplan bevat doelstellingen in de vorm van streefwaarden voor populaties. Bijvoorbeeld, was er in de onderzoeksperiode een maximum voorjaarsstand van 330 edelherten, 400-500 reeën en 200 wilde zwijnen vastgesteld. Voor exoten en invasieve soorten geldt een lage of nulstand.

Het faunabeheer is afgestemd op het bosbeheer, dat zich richt op natuurlijke verjonging en structurele variatie van het bos. Hierbij wordt nagedacht over de impact van veranderende faunapopulaties op bosbeheer en andersom. Een overschot aan zwijnen kan bijvoorbeeld de groei van bomen weerhouden. Het integraal beheerplan legt nadruk op het behouden van een evenwichtige verhouding tussen wildpopulaties en vegetatieontwikkeling binnen het gebied.

### **3.3.2 Beheer**

#### **Beheerplan geeft een kader, maar de realiteit is weerbarstig**

In het beheerplan worden de geplande beheermaatregelen beschreven, zie onderstaande tabel voor een samenvatting hiervan. De staat van de flora- en faunapopulaties is echter sterk afhankelijk van externe ontwikkelingen zoals droogte en stikstofdepositie. De effecten van onvoorspelbare ontwikkelingen kunnen plaatsvinden waardoor aanvullende maatregelen nodig zijn. Of een tekort aan een faunapopulatie kan omslaan naar een overschot, wat betekent dat er andersoortige maatregelen nodig zijn. Dit betekent dat het beheerplan een richting geeft voor de aankomende jaren, maar dat in de praktijk ingespeeld moet worden om passende maatregelen te treffen.

| Beheermaatregelen                                                                                             | Voorbeeldinstrument                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beheer van waterkwaliteit, waterstand en oevers, behoud of toevoeging dood (kwijnend) hout en nestgelegenheid | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Creëren dood hout, holtes of nestbomen</li> <li>▶ Bosbeheer</li> <li>▶ Creëren broedgelegenheid en voedsel</li> </ul>                                                  |
| Gericht beheer voor behoud van specifieke landschapselementen                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Behoud en ontwikkeling van specifieke landschapselementen</li> <li>▶ Gericht beheer</li> </ul>                                                                         |
| Herstelmaatregelen voor verdwenen/ verzwakte populaties                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gericht op herstel of hervestiging via actieve inrichting of uitbreiding van het leefgebied</li> <li>▶ Experimentele of doelgerichte aanplant.<sup>12</sup></li> </ul> |
| Open houden van terreinen                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Heide, kapvlaktes en verbindingsszones</li> <li>▶ Begrazing en verwijdering opslag</li> <li>▶ Sparen van solitaire bomen en doornstruweel</li> </ul>                   |

Tabel 2: overzicht van type beheermaatregelen met instrumenten, zie bijlage voor uitgebreid tabel<sup>13</sup>

### Beperkte middelen dwingt het Kroondomein tot prioritering van doelstellingen

Externe ontwikkelingen, zoals meer intensieve droogte maar ook wateroverlast, leiden tot extra benodigde maatregelen en extra werk om bepaalde planten en bomen te laten overleven. Het Kroondomein is meer tijd kwijt aan de mitigatie van de effecten van klimaatverandering en stikstofdepositie. Hierdoor moet het Kroondomein steeds efficiënter omgaan met het beschikbare personeel, kennis en middelen om de meest urgente opgaven aan te pakken.

## 3.3.3 Monitoring en evaluatie

### Monitoring en evaluatie voldoen aan standaarden Stichting Certificering SNL

Het Kroondomein is gecertificeerd door Stichting Certificering SNL, als voorwaarde voor het ontvangen van de SNL-subsidie<sup>14</sup>. In de audit van Stichting Certificering SNL wordt de monitoring en evaluatie als voldoende bestempeld. Dit is het hoogste niveau.

### Het Kroondomein heeft monitoring ingericht zodat elke diersoort effectief wordt gemonitord

De frequentie en wijze van monitoring verschilt per type populatie. Voor edelherten worden voorjaarstellingen uitgevoerd in samenwerking met de omliggende terreineigenaren. Reeën en wilde zwijnen worden geschat op basis van de doorlopende waarnemingen door medewerkers van het Kroondomein. Terwijl bosuilen eens per vijf jaar worden geteld. Elke 10 jaar wordt de structuur van het bos, bosverjonging en bodemvegetatie aan de hand van permanente proefvlaktes geïnventariseerd. Het Kroondomein werkt samen met KNNV, Bosgroep Midden Nederland, SOVON, RAVON en VOFF om de verschillende flora- en faunaelementen te monitoren en inventariseren. Het toepassen van maatwerk en in samenwerking met externe groepen door is een doeltreffende wijze om met beperkte middelen gedetailleerde inzicht in de flora- en faunapopulatie te krijgen<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Integraal beheerplan KDHL 2022-2032, KDHL, 1 juli 2022

<sup>13</sup> Idem

<sup>14</sup> Audit 2024, stichting Certificering SNL, 2025

<sup>15</sup> In de vorige evaluatie werd dit ook als een sterk punt benoemd. Onderzoeksrapport. Evaluatie Beheer Natuursubsidies Kroondomein, Auditdienst Rijk, 22 januari 2018



Figuur 2: voorbeeld van planning, beheer en monitoring van diersoort<sup>16</sup>

### Evaluatie was geen standaardonderdeel van het integraal beheerplan

Evaluatie is in het integraal beheerplan en in de jaarverslagen geen apart hoofdstuk. Er is wel veel aandacht voor de monitoring. In het faunabeheerplan van 2026 – 2030 is er wel een apart hoofdstuk aan evaluatie gewijd. Het Kroondomein houdt geen administratie bij op het niveau van kosten per afzonderlijke maatregel waardoor deze niet (extern) geëvalueerd kunnen worden.

### 3.3.4 Kwaliteitsborging en toezicht

#### Beperkte externe toezicht is een risico voor doeltreffendheid

Het Kroondomein heeft op meerdere manieren te maken met toezicht/audits:

1. **Subsidievoorwaarden (RVO):** toetsing op het voldoen aan de subsidievoorwaarden zoals de openstelling en opstellen van een beheerplan
2. **Natuurbeheer (Stichting Certificering SNL):** toetsing op de uitvoering en monitoring van maatregelen conform werkplan
3. **Wettelijke evaluatie (onafhankelijke onderzoekers):** evaluatie van doelmatigheid en doeltreffendheid; focus op processen en randvoorwaarden

Het Kroondomein houdt als enige partij daadwerkelijk bij wat de staat van de biodiversiteit is binnen het natuurgebied. Met het huidige systeem wordt vertrouwd dat de terreinbeheerder goed beheer uitvoert en/of dat één of meerdere van de bovenstaande partijen signaleert dat de processen niet in orde zijn en dat daarmee de staat van de biodiversiteit ook aandacht krijgt. We hebben geen reden om te denken dat deze kwaliteitsprocessen niet werken, maar zien dit wel als een risico voor de doeltreffendheid binnen het huidige stelsel.

### 3.3.5 Vergelijking tussen twee subsidieperiodes

#### Vanaf 2018 begint het Kroondomein te experimenteren met klimaatadaptatie

In het begin van de eerste subsidieperiode (2016-2021) zijn de effecten van extreme weersomstandigheden al te merken<sup>17</sup>. Een extreem droge zomer leidt tot stagnatie van de groei van

<sup>16</sup> Integraal beheerplan KDHL 2022-2032, KDHL, 1 juli 2022

<sup>17</sup> Jaarverslag (2018-2025), KDHL, 2019 - 2025

bomen en tot dode bomen. Dit heeft lange termijn impact op de bossen. In 2020 is er sterfte van de fijnspar en lariks. In 2020 en 2021 wordt verder geëxperimenteerd met de anticipatie op de impact van klimaatverandering door meer klimaatbestendige boomsoorten te introduceren gericht op stabiel en weerbaar bosbeheer.

## **Politiek-maatschappelijke aandacht in 2020 heeft impact gehad op het Kroondomein**

In 2020 is er een Zembla aflevering over het Kroondomein uitgezonden. Naar aanleiding van deze uitzending zijn er Kamervragen gesteld over de subsidie. Dit heeft van het Kroondomein en de betrokken ministeries veel tijd gevraagd: het aanleveren van informatie voor de beantwoording van vragen was veel werk. Dit leidde tot veel meer benodigde tijd voor de betrokken partijen in tegenstelling tot de gemiddelde relatief beperkte werklast ten aanzien van het Kroondomein.

### **In het publiek debat vermengde ethische discussies zich met uitvoering van de subsidie**

Gesprekpartners ervoeren dat de subsidieregeling is gepolitiseerd met maatschappelijke discussies over jachtbeleid en het Koninklijk huis. Politiek-maatschappelijke discussies die legitiem zijn, maar die breder zijn dan alleen bij het Kroondomein. Het Kroondomein moet zich houden aan de landelijke wet- en regelgeving omtrent het jachtbeleid net als andere terreinbeheerders die natuurbeheersubsidies ontvangen en jacht gebruiken als maatregel voor populatiebeheer.

## **Vanaf 2022 is de subsidie gelijkgetrokken met provinciaal beleid**

Dit was de wens van de verschillende betrokken partijen waaronder het Kroondomein, ministeries en Kabinet van de Koning voor de tweede subsidieperiode (2022-2027). De reden hiervoor is om de uitlegbaarheid en transparantie te vergroten. Met als doel om zoveel mogelijk aandacht aan natuurbeheer te kunnen besteden en minder tijd te hoeven besteden aan toelichtingen op de subsidieregeling.

## / 4 Doelmatigheid

In dit hoofdstuk beschrijven wij onze bevindingen over de doelmatigheid van de subsidie. Met doelmatigheid doelen wij op de verhouding tussen de subsidie-inkomsten en de door het Kroondomein uitgevoerde activiteiten en bijhorende resultaten in het kader van de subsidieverlening (efficiëntie). We bespreken achtereenvolgens de procesmatige inrichting en samenwerking rond het beheer (4.1), de middelen en financieringssysteem (4.2) en plaatsen dit via een casusvergelijking in perspectief (4.3).

### 4.1 Proces (efficiëntie en samenwerking)

#### De subsidie vraagt om extra afstemming tussen partijen

Omdat het Kroondomein onder ministeriële verantwoordelijkheid valt maar het provinciale beleid volgt, vraagt deze subsidie om meer afstemming dan regelingen die volledig via de provincie lopen. Anders dan bij instandhoudings- of houtoogstsubsidies moet het Kroondomein schakelen met zowel RVO als de provincie en LNVN. Daarnaast moet LNVN afstemmen met de provincie Gelderland vanwege analoge toepassing van de provinciale subsidieregeling. Gesprekspartners geven aan dat deze afstemming noodzakelijk is en dat de samenwerking in de praktijk goed en soepel verloopt.

#### De korte lijnen met het ministerie leveren procesvoordelen op

De betrokkenheid van LNVN wordt door gesprekspartners als goed ervaren: het ministerie heeft slechts één subsidieontvanger voor dit instrument, waardoor maatwerk mogelijk is en contact eenvoudig verloopt. Ook kan het Kroondomein de natuurbeheersubsidie en agrarische subsidie combineren in één aanvraag, iets wat bij provincies vaak apart moet. Deze korte lijnen en directe afstemming worden als efficiënt en positief ervaren.

#### Gesprekspartners zien het Kroondomein als efficiënte natuurbeheerder

Hier worden een aantal verklaringen voor gegeven:

- ▶ **Minimale inzet van personeel per activiteit.** Activiteiten worden in principe uitgevoerd door een medewerker, behalve als vanwege veiligheidseisen en – regels dit wettelijk niet mag.
- ▶ **Bewuste besluitvorming over benodigd personeel.** Uit de gesprekken kwam naar voren dat het Kroondomein in haar besluitvorming aandacht heeft voor de efficiënte inzet van personeel. Wanneer het mogelijk is beslist het Kroondomein om met minder personeel hetzelfde werk te doen.
- ▶ **Bewuste keuzes over uitbesteding.** Het Kroondomein voert in principe de maatregelen zelf uit behalve als uitbesteding goedkoper of noodzakelijk is. Voor het Kroondomein is soms het incidenteel inhuren van specifieke kennis en duur materiaal goedkoper dan het structureel inhuren of inkopen van dit personeel en materiaal.
- ▶ **Overzichtelijke, informeel georganiseerde organisatie.** Door de beperkte omvang van het Kroondomein is er weinig bureaucratie en zijn de lijnen kort tussen de medewerkers. Volgens het Kroondomein is er hierdoor veel tijd voor het primair proces: de uitvoering van het natuurbeheer.

#### Gesprekspartners zijn positief over kwaliteitsprocessen met beperkte controlelast

Gesprekspartners zijn positief over de kwaliteitsborging binnen het Kroondomein. Het huidige stelsel werkt met audits door de Stichting Certificering SNL, waarbij wordt uitgegaan van vertrouwen in de organisatie van de terreinbeheerder. Als de organisatie op orde is, wordt verondersteld dat ook het

primaire proces goed is ingericht. In vergelijking met het vorige stelsel, waarin overheden veel terreincontroles uitvoerden en dit tot aanzienlijke bureaucratie leidde, is de controlelast nu beperkt. Het Kroondomein voert daarmee zelf de monitoring uit en gesprekspartners, inclusief het Kroondomein zelf, ervaren deze werkwijze als efficiënt en passend bij de kennis van de organisatie.

## 4.2 Middelen (financiering, kosten en subsidiestelsel)

### 4.2.1 Ontwikkeling subsidieperiodes

#### Het subsidiebedrag bleef ongeveer gelijk ondanks een kleiner subsidiegebied

In de tweede subsidieperiode (2022–2027) bleef het bedrag vrijwel gelijk aan het bedrag in de eerste periode (2016–2021), zie onderstaande tabel. Dit is te verklaren door de drie ontwikkelingen. Hoewel de eerste ontwikkeling zorgde voor een daling van het subsidiebedrag, werd dit effect volledig gecompenseerd door het verhogende effect van de tweede en derde ontwikkeling op het bedrag.

1. **Halvering van het aantal gesubsidieerde hectare voor natuurbeheer.** Voor natuurbeheer is vanaf 2022 de omvang van het gesubsidieerde gebied bijna gehalveerd. Hierdoor is de monitoringsbijdrage ook voor de helft van het gebied van de eerdere subsidieperiode toegekend. Ook is het aantal hectare voor de recreatie/openstellings- of voorzieningenbijdrage afgenomen.
2. **Meer (agrarisch) landschapsbeheer en schapen.** Voor het landschapsbeheer is juist meer toegekend. In plaats van alleen een vergoeding voor aardwerk en groeve is vanaf 2022 ook subsidie verleend voor andere maatregelen, bijvoorbeeld voor de bossingel en houtwal. Het aantal hectare voor de schapenbijdrage en agrarisch natuurbeheer stijgen ook.
3. **Hogere tarieven.** Voor de subsidie van 2016 t/m 2022 is gebruikt gemaakt van de niet-geïndexeerde tarieven 2016 zoals die door de provincies gezamenlijk zijn vastgesteld en vervolgens in de provinciale regelgeving door Provincie Gelderland zijn overgenomen<sup>18</sup>. Vanaf 2022 is de dekking van de standaardkostprijs verhoogt naar 84%. Deze verhoging komt door stijgende kosten voor arbeid en materiaal, maar ook aanvullende activiteiten voor natuurbeheer.

| Beheertype                                            | Hectare    | Jaarlijkse vergoeding<br>2016 - 2021 | Hectare    | Jaarlijkse vergoeding<br>2022 - 2027 |
|-------------------------------------------------------|------------|--------------------------------------|------------|--------------------------------------|
| Natuurbeheer                                          | 6.296      | €378.000                             | 2.874      | €280.000                             |
| Landschapsbeheer                                      | 20         | €19.000                              | 24         | €35.000                              |
| Recreatie/ openstellings- of<br>voorzieningenbijdrage | 1.304      | €43.000                              | 1.258      | €58.000                              |
| Schapenbijdrage                                       | 200        | €86.000                              | 333        | €113.000                             |
| Monitoringsbijdrage                                   | 6.278      | €42.000                              | 2.857      | €28.000                              |
| Agrarisch natuurbeheer:                               | 145 (max.) | €222.000                             | 160 (max.) | €247.000                             |
| - Natte dooradering                                   | 88         | €85.000                              | 160        |                                      |
| - Droge dooradering                                   | 57         | €137.000                             |            | €247.000                             |
| <b>Totaal</b>                                         |            | <b>€790.000<sup>19</sup></b>         |            | <b>€761.000<sup>20</sup></b>         |

Tabel 3: subsidie-inkomsten per subsidieperiode, vergoedingen zijn afgerond op duizendtallen

<sup>18</sup> Provincie Gelderland. Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Gelderland 2016, 2026.  
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR373398>

<sup>19</sup> Beslissing op uw lump-sum-aanvraag 2016-2021, Minister van Economische Zaken, 2016

<sup>20</sup> Brief beslissing op lump-sum-aanvraag, Minister voor Natuur en Stikstof 2022, 2022

## Subsidieperiode 2016 t/m 2021

### **De Staatssecretaris van Economische Zaken besloot om deels af te wijken van de verordening**

De subsidie is verstrekt op basis van de Kaderwet EZ-subsidies onder analoge toepassing van de Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Gelderland 2016. Echter is de Staatssecretaris gedeeltelijk afgeweken<sup>21</sup> van de verordening van provincie Gelderland doordat niet alles van toepassing is op KHDL. De Staatssecretaris geeft een ontheffing voor de verplichting van de jaarrondopenstelling op basis van artikel 2.9 lid 4 van de SNL 2016 Gelderland.

#### **Artikel 2.9 lid 4 SNL 2016 Gelderland**

Volgens dit lid kan de subsidieontvanger vrijgesteld worden van de verplichting indien:

- Sluiting nodig is zoals vastgelegd in de Omgevingswet
- Het terrein naar zijn aard buiten macht van de subsidieontvanger niet toegankelijk is
- Bescherming van de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk is tot maximum een ha.
- Er een vrijstelling op basis van het natuurbeheerplan is

Het ministerie van LNV gaf meerdere redenen voor de beheerbijdrage voor natuurbeheer voor ca. 5.000 ha. zonder de verplichting voor de jaarrondopenstelling: ca. €317.000 per jaar. Deze zijn als volgt:

1. Het gebied bevat gedeeltes zoals rustgebieden. Dit geldt ook voor eigenaren van andere gebieden niet jaarrond toegankelijk zijn
2. Privacy, persoonlijke levenssfeer en veiligheid van de Kroondrager
3. Effectiviteit van uitvoering van het afschot
4. Rust voor de aanwezige fauna en het natuursysteem

## Subsidie 2022 t/m 2027

### **De subsidie is aangevraagd en toegekend conform de provinciale voorwaarden**

De subsidiëring in 2016-2021 van het Kroondomein leidde tot politieke en publieke controverse in 2021, omdat een deel van het Kroondomein jaarlijks drie maanden werd gesloten. Hierover ontstond debat over de toekenning van publieke middelen in verhouding tot private toegankelijkheid en De Faunabescherming stapte naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Het CBb heeft het beroep van De Faunabescherming aangaande de subsidie voor 2016-2022 voor het Kroondomein afgewezen<sup>22</sup>; het CBb oordeelde op 17 oktober 2023 dat de subsidie van 2016-2022 rechtmatig was. Om eenzelfde soort debat als in 2021 te voorkomen heeft het Kroondomein besloten om voor de subsidieperiode 2022-2027 de subsidieaanvraag conform de provinciale voorwaarden in te dienen.

### **Vanaf 2022 ontvangt het Kroondomein middelen tegen het stikstofprobleem**

Te veel stikstofdepositie leidt tot verschillende negatieve effecten zoals verzuring, verstoring van verhouding voedingsstoffen in de bodem en vermesting. Het Kroondomein moet extra tijd besteden aan beheermaatregelen die de snelle groei van bepaalde florasorten zoals berken tegenhoudt. Dit vormt een risico voor de biodiversiteit omdat andere soorten minder kans hebben te groeien waardoor het aantal type planten en bomen vermindert. Via de specifieke uitkeringsregeling ontvangt het Kroondomein aanvullende middelen van de provincie Gelderland om negatieve effecten tegen te gaan. Het Kroondomein gebruikt deze middelen voor verschillende maatregelen waaronder de behandeling van de droge heide, het onderzoek van het functioneren van Bleekemeer en het

<sup>21</sup> Beslissing op uw lump-sum-aanvraag 2016-2021, Minister van Economische Zaken, 30 mei 2016

<sup>22</sup> Subsidie Kroondomein Het Loo rechtmatig, CBb, 17 oktober 2023, [Subsidie Kroondomein Het Loo rechtmatig](#)

inplanten van inheemse bomen voor houtwallen en singels.

## 4.2.2 Financieringssystematiek

### Het subsidieproces wordt als efficiënt ervaren

Doordat het Kroondomein de enige subsidieontvanger van het ministerie van LNVN is voor natuurbeheer, wordt feedback over de regeling vanuit het Kroondomein makkelijk overgebracht en worden snel pragmatische oplossingen gevonden. Zo doet het Kroondomein één aanvraag voor zowel natuur- als agrarisch natuurbeheer, wat administratieve lasten scheelt. Andere terreinbeheerders moeten aparte aanvragen doen. De gesprekspartners zijn tevreden over de beperkte benodigde inzet voor het subsidieproces.

### De gesprekspartners zien de financieringssystematiek als navolgbaar en uitvoerbaar

De berekeningen zijn gemakkelijk uit te voeren en te bespreken. Ook zien gesprekspartners de (nieuwe) standaardkostprijzen als passend: sommige punten sluiten niet altijd aan, maar in totaal wordt recht gedaan aan de feitelijke kosten voor natuurbeheer. Gesprekspartners zijn tevreden over de systematiek omdat zij deze als functioneel en efficiënt ervaren.

### Het is onduidelijk of de prikkel werkelijk leidt tot lagere publieke kosten

Gesprekspartners geven aan dat subsidie nodig is om natuurbeheer uit te kunnen voeren. Het subsidie-instrument heeft als uitgangspunt dat 16% van de kosten voor het natuurbeheer door de terreineigenaar zelf wordt bekostigd. Wij zien twee mogelijke effecten van deze prikkel:

- ▶ **Prikkel leidt tot efficiënter natuurbeheer en particuliere bekostiging.** Het Kroondomein voert haar natuurbeheer efficiënter uit waardoor de publieke uitgaven lager worden. Daarnaast wordt een deel van het natuurbeheer inderdaad bekostigd door particuliere inkomsten, zoals verpachting en houtverkoop. Het was voor de onderzoekers niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre deze particuliere bijdrage 16% van de totale kosten van het natuurbeheer was<sup>23</sup>.
- ▶ **Het is mogelijk dat de prikkel leidt tot verschuiving naar andere publieke uitgaven.** Vanuit het Rijk worden functionele uitgaven van de Koning bekostigd, waaronder de infrastructurele kosten, personeelskosten en wildrasters. Dit zijn uitgaven aanvullend op de subsidieregeling. Deze uitgaven zijn ongeveer gelijk aan de subsidie-inkomsten, zie onderstaande tabel. Zoals bedoeld met de prikkel wordt een deel van het natuurbeheer dus bekostigd door aanvullende inkomsten. Echter omdat deze uitgaven vanuit de begroting van LNVN komen, leidt de prikkel dus niet automatisch tot minder publieke uitgaven.

| Periode                     | Subsidie   | Inkomsten vanuit ministerie van LNVN | Overige particulier inkomsten |
|-----------------------------|------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| 2016 t/m 2021               | €0,79 mio. | €0,6 – 0,7 miljoen <sup>24</sup>     | Onbekend                      |
| 2022 t/m 2027 <sup>25</sup> | €0,76 mio. | €0,6 – 0,7 miljoen                   | Onbekend                      |

Tabel 4: type inkomsten voor het Kroondomein

### Dekking voor natuurbeheer loopt achter door meerjaarlijkse cyclus

<sup>23</sup> De totale uitgaven en particuliere inkomsten (zoals verpachten van grond en houtverkoop) van KDHL gelden als privébezit en hoeven niet openbaar gemaakt te worden. Daarnaast zijn de specifieke kosten en uitgaven voor KDHL beperkt te bepalen doordat de Staats- en Kroondomeinen integraal worden beheerd.

<sup>24</sup> Bestaat uit materiele kosten (ca. €0,2 – €0,3 mio.) en personeelskosten (ca. €0,3 – 0,4 mio.). Functionele uitgaven van de Koning, Rijksfinanciën, 2016 – 2024: [2.2 Artikel 2 Functionele uitgaven van de Koning | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid](#)

<sup>25</sup> Brief beslissing op lump-sum-aanvraag, minister voor Natuur en Stikstof, 2022

Er is een meerjaarlijkse cyclus voor het vaststellen van de dekking van de standaardkostprijzen. Deze is afgelopen tijd toegenomen. Daarnaast nemen de standaardkostprijzen toe vanwege extra benodigde maatregelen, onder andere om de effecten van stikstofdepositie en van klimaatverandering tegen te gaan. Daardoor zijn de vergoedingen voor natuurbeheer lager dan de daadwerkelijke kosten totdat de cyclus afloopt en er een dekkingspercentage wordt vastgesteld. Dit betekent dat in een situatie waar de externe omstandigheden voor de biodiversiteit steeds meer verslechtert, de standaardkostprijs altijd achterloopt bij de daadwerkelijke kosten van natuurbeheer.

## **Wij hebben geen zicht op een duidelijk, doelmatigere manier van financiering**

Wij hebben binnen het onderzoek geen zicht gekregen op doelmatigere vormen van financiering gekregen voor het Kroondomein. Gesprekspartners noemen doelsturing als een alternatieve manier van financiering, waar het Kroondomein niet wordt bekostigd op basis van het aantal hectare per landschapstype maar door terug te redeneren vanuit de beoogde doelstellingen om te bepalen welke maatregelen en bijhorende middelen nodig zijn.

Wij verwachten niet dat financiering op basis van doelsturing doelmatiger is. Het koppelen van de beoogde doelstellingen aan de benodigde middelen is complex omdat het effect van de maatregelen op de biodiversiteit van het Kroondomein lastig te voorspellen is. Externe factoren zoals stikstofdepositie en droogte zijn lastig te voorspellen maar hebben wel vergaande impact op de beoogde doelstellingen. Het berekenen van de impact van deze ontwikkelingen op de biodiversiteit en gebaseerd hierop vaststellen welke maatregelen nodig zijn, leidt tot een complexer subsidie-instrument. Dit vraagt meer capaciteit, kennis en tijd bij het inrichten en gebruik van het subsidie-instrument. Andere vormen van financiering naast doelsturing zijn uit de gesprekken niet naar voren gekomen.

## 4.3 Casusvergelijking (doelmatigheid in perspectief)

Wij hebben de uitvoering van de SNL-subsidie door het Kroondomein vergeleken met Staatsbosbeheer binnen provincie Gelderland. Vanwege beperkte beschikbare informatie over de maatregelen en de bijhorende impact is deze casusvergelijking voornamelijk gericht op de werking van het subsidie-instrument bij de twee verschillende (type) organisaties. Deze vergelijking heeft niet als doel volledig te zijn maar om de overige bevindingen over het Kroondomein beter in haar context te plaatsen. Onderstaande bevindingen richten zich niet op Staatsbosbeheer maar op het Kroondomein.

| Eigenaar            | Het Kroondomein               | Staatsbosbeheer                                                                                                                        |
|---------------------|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gebied (omvang)     | Het Kroondomein (6.700 ha)    | Onder andere: <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Kootwijkerzand (700 ha)</li><li>➤ Speulder- en Sprielderbos (3.300 ha)</li></ul> |
| Plaats              | Oost-Veluwe, Gelderland       | (Noord-)West Veluwe, Gelderland                                                                                                        |
| Type beheer         | Droge bos met houtproductie   | Droge bos met houtproductie                                                                                                            |
| Type organisatie    | Stichting (privaatrechtelijk) | Zelfstandig bestuursorgaan (publiekrechtelijk)                                                                                         |
| Subsidieverstrekker | LNVN                          | Provincie                                                                                                                              |

## **Het Kroondomein heeft een relatief overzichtelijk en makkelijk subsidieproces**

Het Kroondomein heeft te maken met een enkele subsidieaanvraag. Het Kroondomein kan tegelijkertijd de subsidie voor het agrarisch natuurbeheer als voor het natuurbeheer aanvragen, wat bij andere terreinbeheerders niet kan. Daarnaast moeten grote terreinbeheerders zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten per provincie een subsidie aanvragen. Het subsidiebeleid verschilt per provincie, bijvoorbeeld welke toeslagen mogelijk zijn, wat leidt tot extra tijd per aanvraag.

## **De kosten voor het Kroondomein zijn proportioneel tot andere gebieden**

Het subsidie-instrument van het Kroondomein is gelijkgesteld aan het subsidie-instrument van de provinciale subsidie voor andere terreinbeheerders. Het Kroondomein wordt daarom op dezelfde wijze gefinancierd als andere terreinbeheerders, op basis van het aantal hectare per landschapstype. Het subsidie-instrument borgt dus de proportionaliteit van de kosten tussen de terreinbeheerders. Ten opzichte van het aantal hectare per landschapstype.

## **Tegelijkertijd zijn de benodigde kosten niet voor elke terreinbeheerder hetzelfde**

Tussen de terreinbeheerders bestaan verschillen vanwege drie aspecten:

- ▶ **De staat van de biodiversiteit verschilt.** De plek van het terrein bepaalt bijvoorbeeld deels de impact van externe factoren op de biodiversiteit. De impact van droogte en wateroverlast wordt deels bepaald door het lokale watersysteem en bij sommige terreinen is er sprake van meer stikstofdepositie dan bij andere terreinen. Terreinen met meer kans op negatieve externe ontwikkelingen hebben grotere benodigde kosten om passende maatregelen uit te voeren.
- ▶ **Ongelijke aanvullende inkomsten.** Het Kroondomein heeft in vergelijking tot publieke organisaties meer opties tot aanvullende inkomsten. Niet alle ontvangers van de subsidie hebben dezelfde mogelijkheden voor extra financiering. Terreinbeheerders met een wettelijke taak als Staatsbosbeheer hebben minder opties voor commerciële inkomsten als particuliere fondsen en commerciële activiteiten als betaald parkeren en horeca.
- ▶ **Financiële zekerheid varieert.** Ook heeft het Kroondomein met de Kroondrager als beheerder relatief veel zekerheid. Hierdoor zijn er in jaren met relatief weinig inkomsten, bijvoorbeeld door een lagere houtprijs, of relatief hoge uitgaven vanwege grillige weeromstandigheden, voldoende financiële middelen beschikbaar voor natuurbeheer. Bij andere terreinbeheerders die geen reserves hebben is er minder zekerheid en wordt er daardoor minder geïnvesteerd in natuurbeheermaatregelen.

## **Hierdoor kan het Kroondomein veel en duurzaam investeren in haar personeel**

De zekerheid draagt bij aan de investeringen die het Kroondomein doet in het behouden van een relatief stabiele organisatie met veel personeel dat al dat minimaal 7 jaar werkt voor het Kroondomein. Het personeel werkt in vaste gebieden en kent daardoor de omgeving goed. Het Kroondomein investeert bewust in het aantrekken van specifieke kennis (bijvoorbeeld ecologische expertise) om het natuurbeheer kwalitatief hoogwaardig te houden. Gesprekspartners geven aan dat de overzichtelijke omvang van het Kroondomein bijdraagt aan kennis van het gebied en onderlinge samenwerking.

## **Uniciteit het Kroondomein heeft aantrekkingskracht op werknemers**

Gesprekspartners geven aan dat het Kroondomein op meerdere manieren bijzonder is ten opzichte van andere terreinen. Dit helpt voor het aantrekken en behouden van haar werknemers:

- ▶ Het Kroondomein is een groot, aaneengesloten natuurgebied, wat zorgt voor een meer intieme beleving van de natuur

- ▶ De beperkte omvang van de organisatie leidt tot een hechte organisatie, beperkte bureaucratie, veel onderling vertrouwen en vrijheid
- ▶ De financiële zekerheid door aanvullende inkomsten en steun vanuit de Kroondrager bieden het Kroondomein financiële zekerheid en mogelijkheid om te investeren in kwaliteit

## / 5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren wij onze conclusies. In paragraaf 5.1 beginnen wij met de beantwoording van de hoofdvraag, gevolgd door de toetsing van de twee hypothesen. Vervolgens beantwoorden wij de deelvragen op basis van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken. In paragraaf 5.2 formuleren wij de best practices vanuit het Kroondomein. In paragraaf 5.3 doen wij een aantal aanbevelingen om het subsidie-instrument en het natuurbeheer verder te verbeteren.

### 5.1 Conclusies

**Hoofdvraag:** in hoeverre is de subsidie aan het Kroondomein doeltreffend en doelmatig?

Voor de beantwoording van deze vraag toetsten we de volgende twee hypothesen:

1. De subsidie aan het Kroondomein draagt bij aan de instandhouding van de biodiversiteit in het gebied.
2. De huidige manier waarop de subsidieregeling is vormgegeven is de meest doelmatige manier om tot financiering van het Kroondomein te komen

We beantwoorden de hoofdvraag van het onderzoek als volgt:

**De subsidie aan het Kroondomein is zeer doelmatig en binnen de invloedssfeer van de subsidie in grote mate doeltreffend op effectniveau maar in beperkte mate doeltreffend op impactniveau. De beperkte doeltreffendheid is vooral het gevolg van de toenemende druk van externe factoren, zoals stikstofdepositie en klimaatverandering, en niet van het functioneren van het Kroondomein zelf. Het Kroondomein voert het beheer deskundig en efficiënt uit, maar het subsidie-instrument kan op zichzelf de druk van deze externe factoren niet volledig opvangen en is daarmee beperkt in staat om te zorgen voor de instandhouding van de biodiversiteit.**

Hiermee bevestigen wij de eerste hypothese: de subsidie draagt bij aan de instandhouding van biodiversiteit binnen het Kroondomein. Hoewel de subsidie het mogelijk maakt om effectieve beheermaatregelen te treffen en verdere achteruitgang tegen te gaan, blijken deze maatregelen niet altijd voldoende om de toenemende druk van externe factoren te compenseren en de biodiversiteit in stand te houden.

Ook bevestigen wij de tweede hypothese: dit is de meest doelmatige manier van financiering. De eenvoud van het instrument, de beperkte bureaucratie en de efficiënte organisatie van het Kroondomein zorgen ervoor dat subsidiemiddelen doelmatig worden ingezet.

De beantwoording van de deelvragen onderbouwt deze hoofdconclusie verder. Hieronder bespreken we per deelvraag de belangrijkste conclusies op basis van onze bevindingen.

**Deelvraag 1.** In hoeverre zijn er mogelijke andere, doelmatigere manieren van financiering van het Kroondomein?

### **Het huidige subsidie-instrument functioneert doelmatig voor het Kroondomein**

Het Kroondomein zet de uitgekeerde middelen efficiënt en kwalitatief goed in door passende beheermaatregelen uit te voeren. De organisatie en werkprocessen zijn ingericht op doelmatige uitvoering van het natuurbeheer. Een alternatief, zoals doelsturing, zou betekenen dat op basis van te behalen doelstellingen de benodigde subsidie-inkomsten worden berekend. Dit vraagt om het voorspellen van de effecten van externe factoren op de doelstellingen en daarmee de benodigde (kosten voor) beheermaatregelen. Dit maakt het subsidie-instrument complexer en minder doelmatig dan het huidige instrument.

**Deelvraag 2.** In hoeverre zijn de kosten van het beheer van het Kroondomein proportioneel in vergelijking tot andere gebieden?

### **De uitgaven voor het Kroondomein zijn proportioneel naar type en omvang gebied**

Het subsidie-instrument van het Kroondomein werkt hetzelfde als voor andere terreinbeheerders binnen provincie Gelderland. In beide gevallen worden de subsidie-inkomsten berekend op basis van het aantal hectare per landschapstype. De subsidie-uitgaven worden dus proportioneel verdeeld op basis van de input (omvang en type gebied) ten opzichte van andere terreinbeheerders.

### **Echter zijn de uitgaven niet proportioneel met het oog op ongelijkheden tussen beheerders**

Het SNL subsidie-instrument in bredere zin, dus bredere dan alleen bij het Kroondomein, heeft nadelen voor de doeltreffendheid. Er wordt geen rekening gehouden met verschillen in ecologische staat: terwijl gebieden in slechtere staat logischerwijs meer middelen nodig hebben voor natuurbeheer. Ook worden financiële verschillen tussen terreinbeheerders niet meegenomen. Sommige beheerders hebben meer aanvullende inkomsten, zoals houtverkoop, betaald parkeren of verpachting, terwijl publieke organisaties dergelijke mogelijkheden vaak minder hebben.

### **Hierdoor leidt het SNL subsidie-instrument tot beperkte doeltreffendheid**

Als een generieke eigen bijdrage kan resulteren in een te lage bijdrage voor publieke organisaties of een te hoge voor particuliere beheerders, is de vraag in hoeverre dit rechtvaardig en doeltreffend is. Publieke organisaties missen vaker middelen doordat zij minder aanvullende inkomsten kunnen genereren. Bovendien is onduidelijk in hoeverre de subsidie bij de particuliere beheerders de eigen uitgaven 'verdringt': het is onbekend of zij zonder subsidie met hun particuliere inkomsten het natuurbeheer zouden (kunnen) financieren.

**Deelvraag 3.** In hoeverre worden er voldoende maatregelen genomen om de biodiversiteit te behouden en te bevorderen?

### **Het Kroondomein voert kwalitatief goed beheer uit en neemt passende maatregelen**

Uit de interviews komt een consistent beeld naar voren dat het Kroondomein deskundig en zorgvuldig beheer uitvoert en maatregelen treft die gericht zijn op het behouden en versterken van flora- en faunasoorten. Met gerichte ingrepen, zoals het openhouden van heideterreinen en het

ontwikkelen of vergroten van leefgebieden voor kwetsbare soorten, wordt verdere achteruitgang tegengegaan.

### **De huidige opzet biedt echter onvoldoende garanties om de biodiversiteit te verbeteren**

Hoewel het Kroondomein passende maatregelen uitvoert en kwalitatief goed beheer voert, wordt het effect hiervan sterk begrensd door externe factoren. De druk van stikstofdepositie en klimaatverandering is van een zodanige omvang dat beheermaatregelen binnen het terrein deze niet kunnen compenseren. Hierdoor verschuift het beheer noodzakelijkerwijs naar een reactieve aanpak, gericht op soorten en landschapstypen die bestand zijn tegen de toekomstige omstandigheden, terwijl andere soorten zullen verdwijnen omdat instandhouding niet langer haalbaar of proportioneel is.

### **Voor het behalen van de lange termijn doelstellingen is breder, aanvullend beleid nodig**

Biodiversiteitsherstel lijdt onder de toenemende druk van stikstofdepositie en klimaatverandering. Om de doelstellingen op termijn wel te kunnen behalen, is aanvullend beleid naast dit subsidie-instrument nodig. Maatregelen zijn nodig in domeinen zoals industrie en landbouw, die zorgen voor minder druk op ecosystemen en daarmee de randvoorwaarden herstellen voor effectiever natuurbeheer.

**Deelvraag 4.** In hoeverre draagt de subsidie aan het Kroondomein bij aan de instandhouding van de biodiversiteit in het gebied?

### **Subsidie is cruciaal voor vergroten en behouden biodiversiteit in het Kroondomein**

De subsidie wordt ingezet voor ingrepen om nieuwe gebiedstypes te ontwikkelen en bestaande gebiedstypes te versterken, met als doel de biodiversiteit van de gebiedstypes, flora- en faunapopulaties te vergroten. Zonder deze subsidie gaat de biodiversiteit van het Kroondomein achteruit. Zoals bij deelvraag 3 beschreven, is deze bijdrage echter niet voldoende om de biodiversiteit structureel te verbeteren. De subsidie maakt effectief beheer mogelijk, maar de ecologische randvoorwaarden bepalen in belangrijke mate de uiteindelijke doeltreffendheid.

**Deelvraag 5.** In hoeverre is de huidige opzet op de lange termijn de beste beleidsoptie?

### **Het subsidie-instrument heeft positieve impact, maar is onvoldoende op lange termijn**

De subsidie is een belangrijk maar beperkt instrument om op beleidsdoelstellingen te sturen. De subsidie financiert het Kroondomein op basis van het aantal hectare per landschapstypes. Hierbij worden aannames gedaan over hoeveel beheer nodig is om de landschapstypes in stand te houden. Er wordt echter geen rekening gehouden met de ecologische staat van het gebied. Daarnaast is voor het behalen van doelstellingen meer nodig dan het subsidie-instrument op zichzelf. De instandhouding en bevordering van de biodiversiteit ligt deels buiten de invloedssfeer van het Kroondomein. Daarmee is dit een beperkt instrument om op beleidsniveau te sturen op het behalen van natuurdoelstellingen.

### **Subdoelen schuren met hoofddoelstelling om biodiversiteit te vergroten**

Andere subdoelen van de subsidie zoals recreatie, maar ook wettelijke veiligheidseisen, kunnen botsen met de doeltreffendheid van de subsidie. Maatregelen gericht op recreatie kunnen botsen

met het hoofddoel om de biodiversiteit te vergroten. Tegelijkertijd vraagt het faciliteren van deze subdoelen om een aanzienlijk deel van de tijd en inzet van het Kroondomein. Dit beperkt de mate waarin het instrument bijdraagt aan het behalen van de langetermijndoelen.

**Deelvraag 6.** Hoe worden de gevolgen en het bestaan van de subsidie beleefd door gesprekspartners?

### **De gesprekspartners zijn positief over het bestaan en de werking van het subsidie-instrument**

Zij zien de werking van het subsidie-instrument als goed navolgbaar en efficiënt vanwege de eenvoudige rekenmethode. Het subsidieproces wordt ook als efficiënt ervaren, met een beperkte bureaucratie voor de verschillende betrokken partijen. Daarnaast vinden gesprekspartners dat de subsidie een positief effect heeft op de biodiversiteit binnen het Kroondomein, omdat het subsidie-instrument belangrijke beheermaatregelen mogelijk maakt. Gesprekspartners wijzen daarentegen ook op de toenemende ecologische druk door stikstofdepositie en klimaatverandering en dat het huidige subsidie-instrument die druk niet volledig kan wegnemen.

**Deelvraag 7.** Welke lessen kunnen er worden getrokken uit de periode 2018 t/m 2025?

### **De doeltreffendheid van natuurbeheer is sterk afhankelijk van externe factoren**

Externe ontwikkelingen zoals droogte en stikstofdepositie hebben grote onverwachte impact. Dit betekent dat de subsidie nooit volledig kan aansluiten op de behoefte in het gebied. Dit vraagt flexibiliteit van het Kroondomein, maar onderstreept ook het belang van een doorlopend gesprek tussen het Kroondomein en de betrokken overheden over wat er nodig is om de doelstellingen te behalen.

### **Het gelijkstellen van de subsidie met de provincie draagt bij aan de uitlegbaarheid en rust**

In de vorige subsidieperiode ontving het Kroondomein ook subsidie voor het deel van het gebied dat jaarlijks werd afgesloten voor het publiek. Dit leidde tot publieke ophef en maakte de regeling lastig uitlegbaar. Met de keuze om de subsidie volledig in lijn te brengen met de provinciale systematiek – waarbij afgesloten gebied niet langer wordt gesubsidieerd – is deze uitzonderingspositie verdwenen. Volgens gesprekspartners heeft dit geleid tot meer duidelijkheid, rust en betere publieke uitlegbaarheid van het subsidiebeleid.

### **Gelijkwaardige samenwerking met de provincie is cruciaal**

Het Kroondomein is afhankelijk van de provincie voor een helder en uitvoerbaar natuurbeheerkader. Tegelijkertijd is de provincie afhankelijk van het Kroondomein voor het daadwerkelijk uitvoeren van het natuurbeheer. Gesprekspartners benadrukken bovendien dat de communicatielijnen tussen het Kroondomein, de provincie en het ministerie van LNV over het algemeen kort en goed zijn, waardoor verschillen van inzicht snel kunnen worden afgestemd en opgelost.

### **Eigenaarschap Kroondomein werkt, maar beperkt gedeelde zicht op de staat biodiversiteit**

Alle betrokkenen zijn positief over het uitgangspunt van vertrouwen voor toezicht op de SNL-subsidies. De gesprekspartners geven aan dat het Kroondomein dit vertrouwen niet schendt en dit vertrouwen ook verdient op basis van haar prestaties. In de gesprekken kwam echter ook naar voren dat betrokken partijen beperkt zicht hebben op de actuele stand van de biodiversiteit in natuurgebieden in het algemeen, en in het kader van deze evaluatie specifiek binnen het Kroondomein. Dit is te verklaren doordat het ingerichte toezicht procesgericht is en het Kroondomein

zelf de monitoring uitvoert. Er zijn bijvoorbeeld weinig onafhankelijke terreinmetingen of ecologische beoordelingen uitgevoerd. Hierdoor is het gezamenlijke zicht op de voortgang van de beleidsdoelen beperkt, wat het gesprek tussen ministerie, provincie en het Kroondomein over benodigde maatregelen kan bemoeilijken.

## 5.2 Best practices

Op basis van de bevindingen beschrijven wij hieronder een aantal goede voorbeelden vanuit de bedrijfsvoering, organisatie en operatie van het Kroondomein. Deze lessen kunnen gebruikt worden door beleidsmakers om kwalitatief goede en duurzaam natuurbeheer te stimuleren.

### **Financiële zekerheid, onafhankelijk van de subsidie, borgt continuïteit natuurbeheer**

De bedrijfsvoering van het Kroondomein is stabiel vanwege de relatief grote financiële zekerheid die ze hebben. Dit betekent dat in de lange termijn geïnvesteerd kan worden en dat in jaren met (financiële) tegenvallers er niet meteen gekort hoeft te worden op de organisatie.

### **Mogelijkheid tot particulier inkomen vergroot investeringsruimte en financiële stabiliteit**

Het Kroondomein kan het natuurbeheer financieren met aanvullende particuliere inkomsten zoals verpachting. Dit geeft extra investeringsruimte en meer financiële stabiliteit. Publieke terreinbeheerders hebben deze mogelijkheid niet altijd, waardoor zij vaker minder investeringsruimte hebben en financieel minder stabiel zijn.

### **Beperkte bureaucratie en veel eigenaarschap beheerders draagt bij aan uitvoering**

Het Kroondomein is een kleine organisatie met vooral veel uitvoeringskracht. De beheerders krijgen veel ruimte in de uitvoering van het natuurbeheer. Dit is mogelijk doordat de subsidie relatief weinig administratie vergt maar ook doordat de medewerkers binnen het Kroondomein veel ruimte krijgen in het beheer. Tegelijkertijd zoeken de medewerkers van het Kroondomein elkaar wel op om operationeel af te stemmen of te sparren.

### **Groot, aaneengesloten natuurgebied vergroot aantrekkelijkheid en kwaliteit organisatie**

Het Kroondomein is een van de grootste aangesloten natuurgebieden in Nederland. Dit heeft een aantrekkingskracht op het personeel en draagt bij aan de binding van medewerkers, waardoor zij over het algemeen lang werken bij het Kroondomein. Hierdoor is er veel ervaring en expertise binnen de organisatie wat zorgt voor beter natuurbeheer.

### **Investerings in binding en kennis personeel dragen bij aan robuustheid organisatie**

Het Kroondomein investeert in de faciliteiten voor haar personeel. Dit zorgt voor binding met de medewerkers wat leidt tot veel ervaring bij haar medewerkers. In combinatie met investeringen in specifieke expertise zorgt dit voor een stabiele, ervaren en kundige organisatie.

## 5.3 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies en de beantwoording van de deelvragen, formuleren we de volgende aanbevelingen:

### 1. Versterk de randvoorwaarden voor een effectiever subsidie-instrument

De belangrijkste beperking van de doeltreffendheid van het natuurbeheer ligt buiten de invloedssfeer van natuurbeheerders en verstrekkers van natuurbeheersubsidies. De bredere aanpak van stikstofdepositie en klimaatverandering vraagt om aanvullend beleid, op gebieden zoals landbouw en klimaatadaptatie, dat minder druk legt op de gebiedstypes, flora- en faunapopulaties. Alleen dan kan het subsidie-instrument echt effectief bijdragen aan de duurzame instandhouding en vergroting van de biodiversiteit.

### 2. Zorg dat biodiversiteit als hoofddoel zwaarder weegt dan de subdoelstellingen

Subdoelen zoals recreatie en veiligheid kunnen schuren met het hoofddoel om de biodiversiteit te vergroten. Gesprekspartners signaleren dat er voor deze subdoelen regelmatig een groot beroep wordt gedaan op schaarse tijd en de financiën, terwijl deze middelen hard nodig zijn om de biodiversiteit te versterken. Dit vraagt om een heroverweging van de verhouding tussen de verschillende doelstellingen met als doel de hoofddoelstelling meer prioriteit te geven, waar dit beperkt negatieve impact op de subdoelstellingen heeft. Het is daarom zinvol om binnen het subsidie-instrument te verduidelijken welke afwegingen tussen biodiversiteit en andere doelen worden gemaakt en om te motiveren welke activiteiten onder welke voorwaarden met mogelijke negatieve biodiversiteitseffecten worden toegestaan of gefinancierd.

#### Een voorbeeld: biodiversiteit meer ruimte geven ten opzichte van recreatie

Het overgrote deel van de recreanten bezoekt maar een klein deel van het Kroondomein rondom de ingangen. Tegelijkertijd heeft rust door afwezigheid van recreanten een positief effect op flora en fauna. Een mogelijke oplossing is om in de minst bezochte delen van het Kroondomein recreatie minder te faciliteren door hier minder paden aan te leggen en te onderhouden. Dit beperkt de recreatiemogelijkheden zeer beperkt, terwijl het de biodiversiteit wel flink kan stimuleren.

### 3. Verken opties om de doeltreffendheid van het subsidie-instrument te vergroten

De bevindingen laten zien dat het generieke subsidie-instrument niet altijd even doeltreffend uitpakt voor verschillende typen terreinbeheerders. Tegelijkertijd kan aanpassing van het instrument gevolgen hebben voor eenvoud, uitvoerbaarheid en gelijkheidsbeginsels. Wij bevelen daarom aan om zorgvuldig te onderzoeken welke opties wenselijk zijn om de doeltreffendheid van het instrument te vergroten. Hierbij moet oog zijn voor de uitvoerbaarheid, meetbaarheid, mogelijke neveneffecten en mogelijke risico's.

Wij adviseren vier oplossingsrichtingen te onderzoeken. Oplossingsrichting a en b zijn relevant voor zowel het subsidie-instrument voor het Kroondomein als voor het subsidie-instrument in bredere zin. Oplossingsrichting c en d zijn alleen relevant voor het subsidie-instrument in het algemeen en niet voor het Kroondomein.

- a) Het betrekken van de ecologische staat bij de toekenning van subsidies.** Een variant is het gebruik van monitoringsdata om gebieden met een slechtere ecologische uitgangspositie extra

middelen toe te kennen. Dit kan bijdragen aan zowel doelmatigheid als doeltreffendheid, maar vraagt een robuuste meetmethodiek en aandacht voor uitlegbaarheid en voorspelbaarheid.

- b) Het verkennen van mogelijkheden voor (elementen van) doelsturing.** De huidige inputsturing koppelt financiering slechts indirect aan het behalen van natuurdoelen. Een verkenning naar doelsturing, of een hybride vorm van input- en doelsturing, kan inzicht geven in welke maatregelen nodig zijn om doelen te bereiken, hoe beheer en middelen effectiever op elkaar kunnen worden afgestemd en welke aanvullende maatregelen buiten het natuurbeheer nodig zijn. Het is overigens dan wel een risico dat het instrument inlevert op doelmatigheid.
- c) Differentiatie naar type terreinbeheerder.** Denk hierbij aan varianten waarbij publieke terreinbeheerders een lagere eigen bijdrage leveren dan private terreinbeheerders. Dit kan bijdragen aan meer doeltreffendheid voor publieke beheerders die minder aanvullende inkomsten kunnen genereren, maar brengt ook extra complexiteit en mogelijke neveneffecten met zich mee.
- d) Aanvullende financiering of inkomstenmogelijkheden voor publieke terreinbeheerders.** Bijvoorbeeld via aanvullende bekostiging buiten het SNL subsidie-instrument om, of door meer ruimte te bieden voor eigen inkomsten. Dit kan bijdragen aan meer financiële gelijkwaardigheid, maar vraagt een zorgvuldige afweging van uitvoerbaarheid, prikkels en rechtvaardigheid.

## / A Bijlage

### A.1 Gesprekspartners

| Functie                                      | Organisatie                                                   |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Accounthouder terrein-beherende organisaties | Gemeente Gelderland                                           |
| Medewerker beleidsuitvoering                 | Gemeente Utrecht                                              |
| Directeur en raadviseur                      | Kabinet van de koning                                         |
| Rentmeester                                  | Kroondomein Het Loo                                           |
| Medewerkers (werkbezoek)                     | Kroondomein Het Loo                                           |
| Plv. directeur Financieel-Economische Zaken  | Ministerie van Algemene Zaken                                 |
| Accounthouder Kroondomein Het Loo            | Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur |
| Adviseur Grondgebonden regelingen            | Rijksdienst voor Ondernemend Nederland                        |
| Strategisch beleidsmedewerker                | Staatsbosbeheer                                               |
| Provinciaal accountmanager Gelderland        |                                                               |
| Secretaris-Directeur                         | Stichting Certificering Subsiestelsel Natuur en Landschap     |

### A.2 Literatuurlijst

| Titel                                                                  | Auteur                              | Jaartal     |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------|
| Audit 2024                                                             | Stichting Certificering SNL         | 2025        |
| Onderzoeksrapport. Evaluatie Beheer Natuursubsidies Kroondomein        | Auditdienst Rijk                    | 2018        |
| Beleidsdoorlichting Natuur en biodiversiteit 2015-2019                 | SEO economisch onderzoek en Arcadis | 2021        |
| Beslissing op uw lump-sum-aanvraag 2016-2021                           | Minister van Economische Zaken      | 2016        |
| Brief beslissing op lump-sum-aanvraag                                  | Minister voor Natuur en Stikstof    | 2022        |
| EU biodiversity strategy for 2030: bringing nature back into our lives | European Commission                 | 2021        |
| Faunabeheerplan 2016 – 2021                                            | KDHL                                | 2022        |
| Functionele uitgaven van de Koning                                     | Rijksfinanciën                      | 2016 – 2024 |
| Integraal beheerplan KDHL 2022-2032                                    | KDHL                                | 2022        |
| Jaarverslag 2018 – 2024                                                | KDHL                                | 2019 - 2025 |
| Kaderwet EZK- en LNV-subsidies                                         | Overheid.nl                         | 2025        |
| Natuur en Biodiversiteit                                               | Kenniscentrum Europa Decentraal     | 2024        |
| Statusrapport Nederlandse biodiversiteit 2025                          | Naturalis Biodiversity Center       | 2025        |

|                                                                 |                      |             |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------|-------------|
| Subsidiestelsel Natuur en Landschap                             | BIJ12                | Onduidelijk |
| Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Gelderland 2016 | Provincie Gelderland | 2016        |
| Tarieven en standaardkostprijzen                                | BIJ12                | 2025        |

## A.3 Beheermaatregelen

### A.3.1 Overzicht maatregelen

| Beheers-<br>maatregelen                                                     | Soorten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Uitvoering                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Behoud of toevoeging van dood (kwijnend) hout en nestgelegenheid in het bos | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Vliegend hert: dood hout, witrot, ringen van bomen</li> <li>▶ Zwarte specht: dode/holle bomen, reservaatbos, dood naaldhout (voedsel)</li> <li>▶ Draaihals: aftakelende berken</li> <li>▶ Wespindief: bescherming horstbomen</li> </ul>                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Spaart en creëert dood hout, holtes of nestbomen</li> <li>▶ Bosbeheer extensief of reservaatgericht</li> <li>▶ Gericht op broedgelegenheid en voedsel</li> </ul>                         |
| Beheer van waterkwaliteit, waterstand en oevers                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Beekprik: voldoende stromend water, onderhoud beken</li> <li>▶ Gevlekte witsnuitlibel: stabiel waterpeil, open oevers</li> <li>▶ Drijvende waterweegbree: schone leemkuilen, tegengaan van schaduw</li> <li>▶ Ijsvogel: vrijhouden van zandwand, helder en visrijk water</li> </ul>                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Spaart en creëert dood hout, holtes of nestbomen</li> <li>▶ Bosbeheer extensief of reservaatgericht</li> <li>▶ Gericht op broedgelegenheid en voedsel</li> </ul>                         |
| Open houden van terreinen                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Nachtzwaluw: open heideterreinen, verbindingzones, begrazing door schapen</li> <li>▶ Boomleeuwierik: open terrein met boompjes/groepjes</li> <li>▶ Roodborsttapuit: heide met wat struiken/bomen</li> <li>▶ Grauwe klauwier: halfopen terrein met meidoorns</li> </ul>                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Open houden van heide, kapvlaktes en verbindingzones</li> <li>▶ Structurele inzet van begrazing en verwijdering</li> <li>▶ Bewust sparen van solitaire bomen en doornstruweel</li> </ul> |
| Gericht beheer voor behoud van specifieke landschapselementen               | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Grauwe klauwier: behoud en aanleg van meidoorns, houtwallen</li> <li>▶ Boomleeuwierik: sparen van boomgroepjes in heide</li> <li>▶ Roodborsttapuit: sparen van struiken/boompjes</li> <li>▶ Bosparelmoervlinder: ontzien van hengel (waardplant) bij werkzaamheden.</li> <li>▶ Boomarter: sparen holtebomen</li> <li>▶ Eekhoorn: sparen holtebomen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Behoud en ontwikkeling van specifieke landschapselementen</li> <li>▶ Gericht beheer</li> </ul>                                                                                           |

|                                                        |                                                                        |                                                                                               |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                        | ▶ Vleermuizen: sparen holtebomen                                       |                                                                                               |
| Herstelmaatregelen voor verdwenen/verzwakte populaties | ▶ Drijvende waterweegbree: schoning leidde tot hervestiging            | ▶ Gericht op herstel of hervestiging via actieve inrichting of uitbreiding van het leefgebied |
|                                                        | ▶ Grauwe klauwier: experimenteren met aanplanten van meidoorn          | ▶ Experimentele of doelgerichte aanplant.                                                     |
|                                                        | ▶ Vliegend hert: strategische aanplant van eiken als stepping stones   |                                                                                               |
|                                                        | ▶ Kleine schorseneer: via lopend herstelplan van heischraal graslanden |                                                                                               |
|                                                        | ▶ Knollathyrus: via lopend herstelplan van heischraal graslanden       |                                                                                               |