

Natuurbeheer in internationaal perspectief

Blik op Nederland, Denemarken en Engeland

M.J.W. Smits
M.J. Bogaardt
T. Selnes

r a p p o r t e n



wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

Natuurbeheer in internationaal perspectief

Dit rapport is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De reeks 'WOT-rapporten' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

WOT-rapport **103** is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurbalans, Milieubalans en thematische verkenningen.

Natuurbeheer in internationaal perspectief

Blik op Nederland, Denemarken en
Engeland

M.J.W. Smits

M.J. Bogaardt

T. Selnes

Rapport 103

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2009

Referaat

Smits, M.J.W., M.J. Bogaardt & T. Selnes, 2009. *Natuurbeheer in internationaal perspectief; blik op Nederland, Denemarken en Engeland*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 103. 98 blz. 10 fig.; 13 tab.; 70 ref.

In dit onderzoek is natuurbeheer zoals in Nederland georganiseerd binnen Programma Beheer, vergeleken met regelingen voor natuurbeheer in Engeland en Denemarken. We vergelijken de regelingen zelf, de ambities, het bestuurlijk proces, de kwaliteitsborging (m.n. data verzamelen en monitoring), en de wijze van evalueren. De verschillen en overeenkomsten in werkwijze tussen Nederland, Engeland en Denemarken worden geanalyseerd. Vervolgens worden lessen getrokken voor Nederland.

Trefwoorden: natuurbeheer, Programma Beheer, evalueren, kwaliteitsborging

Abstract

Smits, M.J., M.J. Bogaardt & T. Selnes, 2009. *Habitat management in international perspective; comparing the Netherlands, Denmark and England*. Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment. WOt-rapport 103. 98 p.2 Fig.; 13 Tab.; 68 Ref.

The study compared the countryside stewardship approach incorporated in the Dutch habitat management scheme called 'Programma beheer' with similar countryside stewardship schemes in England and Denmark. It compares the details of the schemes as well as the ambitions, the administrative process, quality assurance (especially as regards data collection and monitoring) and evaluation procedures. After analyzing the differences and similarities between the approaches used in the three countries, the report identifies lessons to be learnt for the Dutch situation.

Key words: countryside stewardship, *Programma Beheer* scheme, evaluation, quality assurance

ISSN 1871-028X

©2009 **LEI – Wageningen UR**

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

Tel: (070) 335 83 30; fax: (070) 361 56 24; e-mail: informatie.lei@wur.nl

De reeks WOt-rapporten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat . **Het rapport is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

We willen Jaap Wiertz van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Dana Kamphorst van Alterra bedanken voor hun goede adviezen en de prettige samenwerking tijdens het uitvoeren van dit project. Ook Rijk van Oostenbrugge (PBL) willen we noemen, voor zijn bijdrage aan Werkdocument 84 (2008) van de WOT Natuur & Milieu van vorig jaar, wat de opmaat tot dit rapport was.

Marie-José Smits

Marc-Jeroen Bogaardt

Trond Selnes

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	9
Summary	11
1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond van het onderzoek	13
1.2 Opzet van het onderzoek	13
1.3 Context: EU beleid en internationale verdragen	15
1.4 Opzet van dit rapport	16
2 Concepten natuurbeheer toegelicht	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Ambities: nota's en doelen	17
2.3 Subsidieregelingen	19
2.4 Proces: bestuurlijke afspraken en gezagsrelaties	19
2.5 Inhoud: kwaliteitsborging	20
2.6 Evalueren: wie evalueert wat voor wie?	21
2.7 Kort overzicht over de aanpak	21
3 Nederland	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Ambities	23
3.3 Regelingen	24
3.4 Bestuurlijk proces	29
3.5 Inhoud: kwaliteitsborging	31
3.6 Evaluaties	34
3.7 Samenvatting en conclusies	38
4 Denemarken	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Ambities	41
4.3 Regelingen	43
4.4 Bestuurlijk proces	50
4.5 Inhoud: kwaliteitsborging	54
4.5.1 Natuurdata: een nationaal instrument voor registratie van data	55
4.5.2 NOVANA: een noviteit in het natuurbeleid	56
4.6 Evaluaties	61
4.7 Samenvatting en conclusies	62
5 Engeland	65
5.1 Inleiding	65
5.2 Ambities	65
5.3 Regelingen	69
5.4 Bestuurlijk proces	73
5.5 Inhoud: kwaliteitsborging	77
5.6 Evaluaties	80
5.7 Samenvatting en conclusies	82

6 Conclusies	85
6.1 Overeenkomsten en verschillen tussen de landen	85
6.2 Discussie en mogelijke lessen voor Nederland	87
Literatuur	91

Samenvatting

Inleiding

De uitvoering van het natuurbeleid in Nederland is in 2007 door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in verregaande mate overgedragen aan de provincies in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Deze decentralisatie was aanleiding voor de provincies en het Ministerie van LNV om Programma Beheer, het subsidiestelsel voor natuurbeheerders, te herzien. Vanaf 1 januari 2010 treedt het nieuwe Stelsel voor Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) in werking. In 2010 zal een 'mid-term' evaluatie plaatsvinden van het ILG en worden afspraken gemaakt over de kwaliteitsdoelstelling voor natuur. In 2013 komt er een 'end-term' evaluatie. In 2011 brengt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een Natuurverkenning uit waarin strategische keuzes van natuurbeleid verkend worden.

Het PBL wil keuzes die in omliggende landen gemaakt zijn graag vergelijken met de beleidsopties die er in Nederland zijn. Daarbij gaat het vooral om de wijze waarop taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn afgestemd tussen Rijk, provincies en natuurbeheerders. Meer concreet gaat het om de vraag wie de doelen stelt, wie financiert, en wie verantwoording aflegt of controle uitvoert op de uitvoering van maatregelen en op doelrealisatie van milieukwaliteit, beheermaatregelen of van natuurkwaliteit. Van de landen die Nederland omringend zijn vooral Denemarken en Engeland interessant, omdat men ook daar worstelt met de taakverdeling tussen Rijk en decentrale overheden.

Onderzoeksvragen

Centrale vragen in het onderzoek zijn:

- Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen Nederland, Engeland en Denemarken in de wijze waarop de doelstellingen voor natuurbeheer worden gerealiseerd?
- Wat kunnen we in Nederland leren van Engeland en Denemarken wat betreft de opzet, de organisatie en de uitvoering van het natuurbeheer?

Overeenkomsten en verschillen tussen Nederland, Engeland en Denemarken

Ieder land heeft zijn ambities voor natuurbeleid opgehangen aan een basisconcept. In Nederland is dit de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), in Denemarken zijn dit internationale verplichtingen en dan vooral Natura 2000, en in Engeland zijn dit de biodiversiteitsdoelen voor 2010 zoals afgesproken binnen de *Convention on Biological Diversity* (CBD). De EHS is een nationaal concept, Natura 2000 en de doelstellingen van de CBD zijn internationale doelstellingen. Nederland heeft de internationale doelstellingen, zoals voor Natura 2000 en het CBD, ingepast in de EHS.

De regelingen voor natuurbeheer zijn in Nederland (grotendeels) gebundeld, namelijk binnen Programma Beheer en vanaf 1 januari 2010 binnen het Stelsel voor Natuur- en Landschapsbeheer. In Denemarken zijn de regelingen veel meer versnipperd, vooral door de aansturing van regelingen vanuit een groot aantal rijksdiensten. In Engeland zijn de afgelopen jaren een aantal landbouwmilieuregelingen voor natuurbeheer gebundeld in het *Environmental Stewardship Scheme* (ESS). Om de regelingen in Engeland uit te voeren, is een grote zelfstandige organisatie betrokken.

In alle drie landen worden de bestuursstijlen government en governance gecombineerd. In Nederland is recentelijk meer aandacht gekomen voor governance als gevolg van het decentralisatieproces. In Denemarken speelt het *National Monitoring and Assessment*

Programme for the Aquatic and Terrestrial Environment (NOVANA) een rol als instrument dat voor meer kwaliteit moet zorgen, deels via controle en deels doordat het ook een dialoog tussen de partijen faciliteert. In Engeland worden de regelingen centraal (vanuit de rijksoverheid) ontwikkeld (government). De uitvoering is meer gebiedsgericht en bevat elementen van governance.

Denemarken loopt voorop met het ontwikkelen van een centraal monitoringsprogramma (NOVANA). In Nederland en Engeland is men wel bezig datasystemen beter op elkaar aan te laten sluiten, maar dit levert (nog) geen centraal systeem op. Verder is men in Denemarken druk doende om de wijze van evaluatie te structureren met behulp van NOVANA. Echter, er is nog discussie over dit programma, met name over de basisanalyse. In Engeland bestaat geen centraal systeem voor evaluaties, in Nederland was dit er wel maar wordt dit herzien vanwege decentralisatie van de uitvoering naar de provincies.

Mogelijke lessen voor Nederland

Onderzocht zou kunnen worden of en op welke wijze een internationale visitatiecommissie een rol kan spelen in het Nederlandse natuurbeleid zoals nu in Denemarken al gebeurt. Versterking van het lopende project Kwaliteitsborging Natuur kan als basis dienen. In Denemarken heeft men het natuurbeleid slagvaardiger gemaakt en beter uitgelijnd door invoering van NOVANA, maar het kan voor Nederland een waarschuwing zijn hoe de onvrede onder lokale overheden zoals gemeenten vermeden kan worden. De gemeenten zijn van mening dat ze te weinig betrokken zijn geweest bij het proces en dat de nulmeting niet deugt. Dat maakt NOVANA kwetsbaar. Veel aandacht voor dit soort vraagstukken lijkt niet overbodig.

Gebiedsgericht werken en maatwerk leveren zoals in Engeland gebeurt, kan een voorbeeld zijn voor Nederland. De provincies willen in Nederland ook meer gebiedsgericht werken en meer maatwerk leveren. Echter, in Engeland is de rijksoverheid degene die via *Natural England* actief is en niet de provincie zoals in Nederland. Bovendien leidt dit maatwerk tot meer transactiekosten.

In Denemarken worden de Natura 2000-gebieden steeds meer onderdeel van de gebiedsgerichte programmering. Er komen in 2010 procedurele en inhoudelijke afspraken voor een periode van zes jaar. De les voor Nederland zou kunnen zijn om ook de Natura 2000-gebieden nadrukkelijk in het ILG op te nemen. De mogelijkheden voor procedurele en inhoudelijke afspraken zoals in Denemarken vanaf 2010 gaan gelden, kan voor de Nederlandse situatie onderzocht worden.

Summary

Introduction

In 2007, implementation of nature conservation policy in the Netherlands was largely transferred from the Ministry of Agriculture, Nature & Food Quality (LNV) to the provincial authorities, in the context of the National Rural Investment Budget (*Investeringsbudget Landelijk Gebied*, ILG). This transfer induced the provincial authorities and the Ministry to review the countryside stewardship scheme known as *Programma Beheer* ('management programme'), which offers subsidies to nature conservators (including farmers and other landowners for habitat management). The new scheme, called *Stelsel voor Natuur- en Landschapsbeheer* (SNL, 'habitat and landscape management system') will become operative on 1 January 2010. A mid-term evaluation of the National Rural Investment Budget will be effectuated in 2010, and quality targets for nature conservation will then be set. The final evaluation of the ILG will be held in 2013. The Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL) will publish a 'Nature Outlook' report in 2011, which will explore strategic choices for nature conservation policy.

The PBL is interested in comparing the policy options available in the Netherlands with policy choices made in other countries, especially as regards the way in which tasks, responsibilities and administrative powers are coordinated between the national government, provincial authorities and parties involved in countryside stewardship. More specifically, the question is who defines the objectives, who funds habitat management activities and who is accountable for, or checks, the implementation of measures and the achievement of targets regarding environmental quality, habitat management measures or habitat quality. The most interesting of the neighbouring countries in this respect are Denmark and England, as they are also struggling with the division of tasks between national and decentralised government bodies.

Research questions

The study focused on the following questions:

- What are the similarities and differences between the Netherlands, England and Denmark as regards the way in which countryside stewardship objectives are implemented?
- Can the Danish and English examples teach us anything about designing, organising and implementing countryside stewardship?

Similarities and differences between the Netherlands, England and Denmark

Each country has derived its own objectives for countryside stewardship from a basic concept. In the Netherlands, this concept is the National Ecological Network (Ecologische Hoofdstructuur or EHS), in Denmark it is international commitments, particularly Natura 2000, and in England it is the biodiversity targets for 2010 as agreed under the Convention on Biological Diversity (CBD). Whereas the Dutch National Ecological Network is a national concept, Natura 2000 and the CBD targets are supranational arrangements. The Dutch government has incorporated the international objectives, such as those under Natura 2000 and CBD, in its EHS design.

Countryside stewardship schemes in the Netherlands are largely included in the *Programma Beheer* scheme, and as of 1 January 2010 in the new SNL scheme. Schemes in Denmark are much more fragmented, especially because they are controlled by many different government services. In England, a number of agri-environmental schemes for countryside stewardship

have recently been brought together under the *Environmental Stewardship Scheme* (ESS). A large independent organisation has been engaged to implement these schemes. In all three countries, the administrative style combines aspects of both *government* and *governance*. The recent decentralisation process in the Netherlands has focused attention on governance. In Denmark, the *National Monitoring and Assessment Programme for the Aquatic and Terrestrial Environment* (NOVANA) is an instrument for quality assurance, partly through assessment and partly by facilitating dialogues between the parties involved. In England, the schemes are being developed at central level (by the national government), in a more government-oriented approach. The implementation, however, is more area-specific and is characterised by elements of governance.

Denmark has taken the lead in developing a centralised monitoring programme (NOVANA). Although the Dutch and English authorities are engaged in efforts to make data systems more compatible, this has not yet resulted in a centralised system. In addition, the Danish authorities are engaged in efforts to structure the evaluation procedures on the basis of NOVANA, although certain aspects of the programme, particularly the basic analysis, are still being debated. There is no centralised evaluation system in England. There was one in the Netherlands, but this is being reviewed in the context of the recent decentralisation drive transferring the implementation to the provincial authorities.

Potential lessons for the Dutch situation

One aspect that could be explored is whether and how an international inspection committee could become involved in the Dutch nature conservation policy, as is already the case in Denmark. This development could be based on a reinforcement of the ongoing project called *Kwaliteitsborging Natuur* ('habitat quality assurance'). In Denmark, the introduction of the NOVANA programme has made nature conservation policy more effective and coordinated, but it has also led to some dissatisfaction among local authorities, which Dutch schemes could try to avoid. The local authorities in Denmark feel they have not been sufficiently involved in the process, and that the baseline assessment was incorrect, which makes NOVANA vulnerable. It appears that considerable attention should be given to these issues.

The area-specific and tailored approach used in England could be used as an example for the Netherlands, as provincial authorities already favour such an approach. In the English situation, however, it is the national government which is actively involved in implementation, through *Natural England*, rather than the lower government levels. In addition, such a tailored approach leads to higher transaction costs.

The Natura 2000 areas in Denmark are being increasingly integrated in area-specific programmes. Agreements about procedures and content for a six-year period will be concluded in 2010. The Dutch authorities could use this as an example by explicitly including the Natura 2000 areas in the National Rural Investment Budget. Opportunities for agreements on procedures and content like those that will be concluded in Denmark in 2010 could be explored for the Dutch situation as well.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Het Programma Beheer is het landelijke subsidiestelsel voor het beheer van natuurgebieden en agrarische beheersgebieden. Het programma omvat twee aparte rijkssubsidieregelingen, te weten de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN, voor het beheer van natuurgebieden), en de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN, voor natuurbeheer op landbouwgrond).

Het Programma Beheer is per 1 januari 2007 opgegaan in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De regelingen die vallen binnen Programma Beheer zijn daarbij overgedragen aan de provincies. Bij de overdracht hebben de provincies aangegeven dat zij het Programma Beheer willen herzien. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft inmiddels een voorstel aan de 12 provincies voorgelegd. De Minister van LNV laat in een brief van 23 februari 2009 weten dat ze de Tweede Kamer zal informeren zodra besluitvorming plaats heeft gevonden bij de provincies. Uiteraard is het uitgangspunt dat het beheer van natuur en landschap goed wordt uitgevoerd, zo meldt het IPO in een persbericht van 24 februari 2009. Maar het stelsel moet wel flink aangepast worden. Centraal in het voorstel van IPO staan eenvoudigere (digitale) procedures, minder controle en meer gebiedsgericht maatwerk. Het nieuwe stelsel gaat vanaf 2010 van kracht.

1.2 Opzet van het onderzoek

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) wil voorbereid zijn op de ontwikkelingen die vanaf 2010 gaan spelen. Het gaat vooral om beter inzicht te krijgen in de meerwaarde van het nieuwe Programma Beheer en de daarmee samenhangende doelformulering en uitvoering van het natuurbeleid voor de kwaliteit van natuur in Nederland. De wijze van beheer bepaalt, naast ruimtelijke planning en de milieucondities, voor een belangrijk deel de natuurkwaliteit. Omdat het lastig is om in de toekomst te kijken, bestaat het onderzoek uit een analyse van de situatie van het Programma Beheer in Nederland en regelingen in ons omringende landen die vergelijkbaar zijn met Programma Beheer. Met oog op de behoefte om te leren voor de Nederlandse situatie, kijken we nogal breed naar de manier waarop de landen omgaan met dit type regelingen. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een literatuurstudie, waar nodig aangevuld met telefonische enquêtes.

Centrale vragen in het onderzoek zijn:

- Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen Nederland, Engeland en Denemarken in de wijze waarop de doelstellingen voor natuurbeheer worden gerealiseerd?
- Wat kunnen we in Nederland leren van Engeland en Denemarken wat betreft de opzet, de organisatie en de uitvoering van het natuurbeheer?

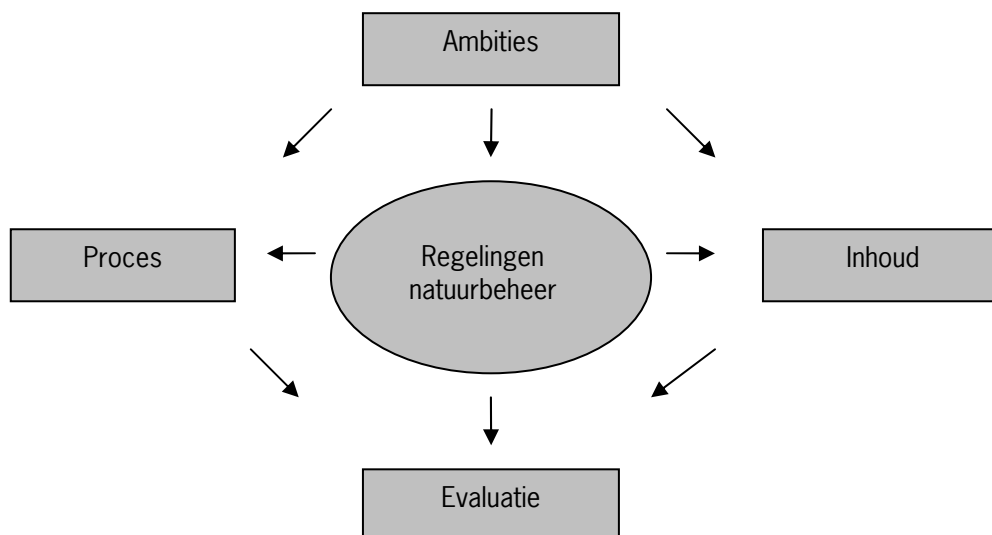
De vraagstelling is voortgekomen uit een project uitgevoerd in 2007 naar regelingen voor natuurbeheer voor een vijf landen: Duitsland, België (Vlaanderen), Frankrijk, Engeland, en Denemarken. Het onderzoek van 2007 heeft geresulteerd in een WOt-werkdocument (Smits, *et al.*, 2008). Naar aanleiding hiervan is ervoor gekozen om nader onderzoek te doen naar Engeland en Denemarken. De reden is dat deze landen met vergelijkbare vraagstukken worstelen, en dat hun ervaringen interessant kunnen zijn voor Nederland. Zo weten we uit het onderzoek uit 2007 dat de Engelsen enigszins terug zijn gekomen op hun decentralisatie-

proces. Al sinds 1995 worden er nationale planningsrichtlijnen uitgevaardigd, omdat de lokale overheden herhaaldelijk een beroep op de centrale overheid deden, om hen bij te staan in lokale planningskwesties. En in Denemarken zijn de provincies net opgeheven. Er vindt nu een verschuiving plaats van natuurtaken naar zowel de gemeenten als het Rijk. Dat is, vermoeden we, interessant ook omdat Denemarken bezig is met het invoeren van nieuwe systemen voor kwaliteitsborging.

Omdat dit rapport een voortzetting is van het onderzoek uit 2007 is er overlap tussen bovengenoemd document en dit rapport. De bruikbare informatie uit het werkdocument hebben we overgenomen in dit rapport. De informatie over Vlaanderen, Duitsland en Frankrijk hebben we echter niet overgenomen, dat is alleen te vinden in het werkdocument (Smits *et al.*, 2008)

Omdat we niet op voorhand kunnen vaststellen waar interessante lessen voor Nederland zitten, kiezen we een brede aanpak. De belangstelling gaat uit naar zowel de ambities als de praktijk, en zowel naar het proces als de inhoud. Enigszins pragmatisch hebben we daarom een keuze gemaakt voor de volgende subthema's voor het onderzoek: We gaan in op de ambities in de landen voor natuurbeheer, de wijze waarop de regelingen ingevuld zijn, het bestuurlijk proces er omheen (en dan met name de relatie centraal-decentraal gezag), de inhoudelijke kwaliteitsborging die men hanteert, en de wijze van evalueren.

Schematisch ziet dat er als volgt uit (Figuur 1.1). Binnen het bestuurlijk proces vragen we ons in het bijzonder af hoe de centrale versus decentrale gezagsrelaties invloed uitoefenen op het natuurbeheer. Bij 'inhoud' richten we ons vooral op kwaliteitsborging, dat wil zeggen, welke afspraken gemaakt zijn over de inhoudelijke (ecologische) kwaliteit. Hier valt te denken aan informatiesystemen, systemen voor monitoring en de wijze waarop data verzameld wordt. We gaan in op recentelijk verschenen evaluatiestudies in de drie landen. We kijken daarbij naar de manier waarop de landen evalueren, en we kijken ook naar de inhoud, met name de effectiviteit, efficiëntie en participatiegraad. Althans, dat geldt voor zover het materiaal dat toelaat. In het volgende hoofdstuk worden de concepten die genoemd worden in Figuur 1.1 verder uitgewerkt. Ook de wijze van aanpak van het onderzoek wordt daar meer uitgediept.



Figuur 1.1: Overzicht van de informatie zoals die per land wordt gerangschikt

1.3 Context: EU beleid en internationale verdragen

De wijze waarop natuurbeheer georganiseerd is in de verschillende landen kan sterk uiteenlopen. Dat heeft te maken met verschillende fysieke en natuurlijke omstandigheden (eigen flora en fauna); met de eigen geschiedenis wat betreft natuurbeheer; met de eigen specifieke instituties en interpretaties. Toch hebben de landen ook gezamenlijke uitgangspunten voor hun nationale beleid. In deze paragraaf geven we een beknopte invoering in een aantal van de concepten die we in alle landen aantreffen.

EU natuurbeleid

In alle landen komen termen voor als 'Vogelrichtlijn', 'Habitatrichtlijn' en 'Natura 2000'. Het natuurbeleid van de Europese Unie wordt vooral vorm gegeven door de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), en de implementatie van deze twee richtlijnen leidt tot Natura 2000-gebieden. Voor het beheer van deze Natura 2000-gebieden moet voldaan worden aan de EU-regels. De Vogelrichtlijn uit 1979 bevat een lijst van zeldzame of bedreigde vogelsoorten. Voor deze vogelsoorten en voor belangrijke overwinteringsgebieden moeten speciale beschermingszones (de zogenaamde Vogelrichtlijngebieden) worden aangewezen. De Habitatrichtlijn dateert uit 1992. Hierin staat de bescherming van natuurlijke en half-natuurlijke habitats centraal. Ook voor de Habitatrichtlijn moeten speciale beschermingszones (Habitatrichtlijngebieden) worden aangewezen. De gebieden die vallen onder beide richtlijnen moeten uitgroeien tot een Europees netwerk van natuurgebieden. Dit netwerk wordt Natura 2000 genoemd. De EU-lidstaten zijn verplicht de VHR om te zetten in nationale wetgeving, en zijn verplicht gebieden aan te wijzen die bescherming behoeven zodat de overlevingskans van daar aanwezige biodiversiteit optimaal gewaarborgd is. Men is dus verplicht bij te dragen aan Natura 2000. Natuurbeheer is een belangrijk instrument om aan deze verplichting te voldoen.

Plattelandsbeleid Europese Unie

Vaak komt ook het acroniem 'POP' voor in beleidsstukken. POP (Plattelandsontwikkelingsprogramma) komt uit de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling. Deze verordening verplicht de lidstaten om (per regio) een Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) op te stellen. Soms wordt dit ook het 'EU-plattelandsbeleid' genoemd. Een POP bevat per plattelandsregio maatregelen op een samenhangende wijze voor de ontwikkeling van deze regio. In een POP staat welke maatregelen men wil nemen, en hoe dit aansluit bij de mogelijkheden voor de 50% cofinanciering van de EU. De overige financiering moet komen van nationale en regionale overheidsuitgaven voor plattelandsbeleid. Doel van het POP is versterking van de concurrentiekracht van de land- en bosbouwsector, het verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap, en de verbetering van de leefbaarheid op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie. Binnen het POP vallen onder andere de landbouwmilieumaatregelen, waar agrarisch natuurbeheer weer onder valt.

EU en beleidsprocessen

Als het gaat om besluitvorming per land schrijft de EU voor dat die plaats hoort te vinden op een zo laag mogelijk niveau, zonder dat er daardoor kwaliteitsverlies optreedt. Dit is het beginsel van *subsidiariteit*, waar de EU haar besluitvorming op bouwt. Het gaat gepaard met een ander beginsel, en dat is het beginsel van *proportionaliteit* (ook wel het noodzakelijkheid-beginsel genoemd, ofwel het evenredigheidsbeginsel). Het proportionaliteitsbeginsel stelt dat de omvang van besluitvorming zich moet beperken tot wat nodig is voor het bereiken van doelen, waardoor er niet onnodig veel besluitvorming plaatsvindt.¹ Het beginsel van subsidiariteit zal ervoor zorgen dat besluiten voor verschillende aspecten van beleid 'zo dicht

¹ Het principe van subsidiariteit en proportionaliteit zijn vastgelegd in The Treaty of Amsterdam, 1992, artikel 5.

bij de burger als mogelijk' plaatsvindt. De definities van 'dicht op de burger' kunnen omstreden zijn, maar de nationale besluitvorming wordt in ieder geval geacht de principes toe te passen bij de uitvoering van het EU-beleid. Het beginsel van subsidiariteit kan gebruikt worden als rechtvaardiging voor decentralisatieprocessen. Bij subsidiariteit en bij decentralisatie gaat het in principe om dezelfde vraagstukken.

Andere internationale verdragen

Naast EU-verdragen zijn er ook andere termen die in documenten over natuurbeheer vaak voorkomen. We noemen hier een aantal van de belangrijkste: Ramsar, Werelderfgoed en CBD. In Ramsar, Iran, werd in 1971 een verdrag getekend dat bescherming biedt voor wetlands van internationale betekenis. 'Werelderfgoed' is vaak de naam die gebruikt wordt voor de Unesco-conventie om culturele en natuurlijke erfgoed te beschermen, getekend in Parijs in 1972. 'CBD' staat voor de Convention of Biological Diversity die in 1992 uit de wereldtop in Rio de Janeiro kwam. Het CBD heeft als doel om in 2010 het verlies van biodiversiteit een halt toe te roepen. Al deze verdragen zijn bedoeld om een beter natuurbeleid te stimuleren, maar ze zijn ook afhankelijk van nationale uitvoering. Dit onderzoek gaat niet specifiek in op de verdragen, maar het gaat wel om het nationaal natuurbeheer in de praktijk, waar termen als CBD, Ramsar en Werelderfgoed vaak voorkomen.

1.4 Opzet van dit rapport

In hoofdstuk 2 worden de meest gebruikte concepten in dit onderzoek toegelicht. Vooral de begrippen uit Figuur 1.1 worden in dit hoofdstuk nader uitgewerkt en in hun context geplaatst. Het is niet de bedoeling om ze later punt voor punt te toetsen aan de praktijk, het is meer om de termen wat meer te duiden en de discussie rond de betekenis van de termen zichtbaar te maken. In hoofdstuk 3, 4 en 5 komen respectievelijk Nederland, Denemarken en Engeland aan bod. Bij de paragraafindeling van deze hoofdstukken maken we steeds gebruik van het schema zoals in Figuur 1.1 is weergegeven.

2 Concepten natuurbeheer toegelicht

2.1 Inleiding

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 is de centrale vraag wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen Nederland, Engeland en Denemarken in de wijze waarop de doelstellingen voor natuurbeheer worden gerealiseerd. Het gaat daarbij ook om wat Nederland kan leren van de twee andere landen. In hoofdlijnen richten we de focus op de *ambities* (nota's, doelen), de financiële *regelingen, proces* (bestuurlijke afspraken en gezagsrelaties), *inhoud* (kwaliteitsborging door dataverzameling, monitoren, gebruik van data en overige werkwijze), en *evaluatie* (wie evalueert wat op welke wijze, welke rol speelt effectiviteit, efficiency en participatie in beleid).

In dit hoofdstuk willen we deze concepten een plek geven door enkele essentiële verschillen in opvattingen rond deze begrippen te beschrijven. Dit achten we nodig omdat deze opvattingen een rol kunnen spelen in hoe mensen de begrippen opvatten. Sommige van deze verschillen in opvatting zijn terug te voeren naar de discussie over 'government versus governance'. Sinds de jaren negentig is er een groeiende literatuur over deze vermeende tegenstelling (Pierre and Peters, 2000; Hajer en Wagenaar, 2003;). We geven in dit hoofdstuk een beknopte impressie van deze perspectieven. Dat is niet om later punt voor punt te gaan turven in de landenstudies, zoals al in 1.4 aangegeven. Wel bieden we vanuit de landenstudies een impressie van de situatie op dit punt wanneer het materiaal dat lijkt te bieden.

'Governance' wordt vaak gezien als een soort containerbegrip (Pierre and Peters, 2000:14). Het is echter wel een nieuw oriëntatiepunt voor reflectie over sturing en interbestuurlijke relaties (Kamphorst en Selnes, 2007: 19). De vaak genoemde verschuiving van 'government naar governance' refereert aan een overheid die steeds meer samenwerking met andere partijen aangaat (Hajer en Wagenaar, 2003). In een governance perspectief ligt de nadruk minder op een centrale overheid als een belichaming van het algemeen belang, maar meer op een overheid die overlegt voert met actoren in het veld en vervolgens bindende beslissingen maakt in naam van het publiek belang (Jessop, 2000: 13). Government benadrukt het belang van de representatieve politieke en administratieve organen voor het maken van beleid. Bij government ligt de nadruk op aansturing en controle van boven (het representatieve gezag) naar beneden (de burgers). Governance benadrukt dat het legitiem is om ook in bredere netwerken beleid te ontwikkelen. De actoren ontmoeten elkaar op diverse niveaus voor discussie, onderhandelingen en besluitvorming (Jessop, 2000: 16; Rhodes, 2003: 47). De kern is dat er behoorlijk spanning kan staan tussen deze twee perspectieven. Niet altijd is dat echter het geval, want soms gaat het niet om een eenduidig tweedeling van tegenovergestelde opvattingen.

2.2 Ambities: nota's en doelen

Welke ambities zijn geformuleerd?

Beleid is een poging om doelen te bereiken met een bepaalde inzet. Een doel is een situatie die als wenselijk wordt beschouwd, maar het is ook een situatie die men (enigszins) moet kunnen bereiken (Graaf en Hoppe, 1996: 81). De vraag is dan welke doelen nagestreefd worden. Doelen bevinden zich op verschillende niveaus. De doelen kunnen meer abstract van aard zijn, zoals in 'een streven naar duurzaamheid' of 'rechtvaardigheid'. Deze zijn ook wel meestal uitgewerkt in meer specifieke maar nog algemeen geformuleerde doelen als

'beschermen van soorten', en ze zijn vaak ook tot in kwantitatief geformuleerde concrete uitvoeringsdoelen gericht op 'aantal hectares natuur', of het invoeren van bepaalde planconstructies als bestuursovereenkomsten. Het ambitieniveau van de doelen heeft te maken met een aantal aspecten:

- De afstand van de huidige situatie tot de gewenste situatie;
- de mate waarin de gewenste situatie in het verlengde ligt van autonome ontwikkelingen of van ander beleid;
- de tijdsduur waarin de verandering moet plaatsvinden;
- de impact van de doelen op de doelstellingen van andere actoren (bijvoorbeeld op de gedragsmogelijkheden van actoren).

Doelstellingen hebben dus te maken met zaken als tijd, schaal, richting (waardebepaling) en gewenste kracht van de impact. Een hoog ambitieniveau kan tactisch slim zijn om steun te vergaren, mits goed onderbouwd en gerelateerd aan het maatschappelijke nut. Een te hoog ambitieniveau kan echter de geloofwaardigheid aantasten, of de motivatie van mensen ondermijnen. Een te laag ambitieniveau kan aanleiding geven tot budgetverminderingen of minder aandacht. Ook maakt het uit wie de doelen stelt. Welke partijen zijn betrokken, en hebben we het over een nationaal nota met gedetailleerde uitvoeringskaders? Hoe concreet werkt men de afspraken uit en hoe zien de concrete regelingen eruit, en met welke budgetten? Stone (2002: 57) ziet doelen als 'battlegrounds', waar strijd om definities en interpretaties de dagelijkse praktijk vormen.

De bestuurlijke processen waar doelen ontstaan, vormen de arena's voor de strijd. Het gaat er dan niet alleen om welke doelen en ambitieniveaus er moeten komen. Doelen zijn vaak voor verschillende interpretatie vatbaar, waardoor er uiteenlopende opvattingen ontstaan. De beste bedoelingen kunnen ook vervormen onder druk van de alledaagse en grillige praktijk. Efficiency is een doel dat hoog staat aangeschreven omdat het gaat om het genereren van zoveel mogelijk output voor zo weinig mogelijk inzet. Vaak gaat het om een mix tussen effectiviteit, efficiency en doelen die met participatie te maken hebben. De vraag is uiteraard wat men dan onder een 'goede output' verstaat. Een governmentperspectief benadrukt eerder een afrekenbare helderheid die desnoods afgedwongen moet worden. Governance-adepten zullen eerder geneigd zijn om via overtuiging tot doelen en doelbereiking te komen, en minder nadruk leggen op helderheid en afrekenbaarheid (Selnes en Van der Wielen, 2008: 12-13). Participatie zal in deze perspectieven ook verschillend worden opgevat. Binnen een governanceperspectief neigt participatie een eigen intrinsieke waarde te krijgen, terwijl er binnen het governmentperspectief vooral instrumenteel wordt gedacht: heeft participatie een functie in het beleid. In de praktijk hoeft dit niet tot op een groot verschil in vormen van participatie uit te lopen, maar het is wel mogelijk.

Een van de gedachten achter het governanceperspectief is de sterke twijfel over het Rijk als *"the undisputed locus of power and control"* (Pierre and Peters, 2000: 12). De neiging is groot om deze gedachten hooguit als vervlogen idealen te zien (idem). De opvatting over de centrale overheid als een autonome en soevereine eenheid is binnen het governanceperspectief dus sterk in twijfel getrokken. Het Rijk wordt een smeltkroes van belangen waar allerlei actoren om aandacht strijden. Dat is nog niet het geval in het governmentperspectief waar de centraliteit van het Rijk nog sterk overeind staat. Ondanks netwerken en interacties is het Rijk nadrukkelijk aanwezig als de centrale beslisser, ook al zijn eenzijdig opgelegde maatregelen niet altijd en overal even handig. De keuze voor een aanpak is een instrumentele kwestie, gebaseerd op wat mogelijk en haalbaar is om doelen te bereiken. De doelen horen helder te zijn; veel werk zit in het verhelderen van doelen. Obstakels in de praktijk dienen vooral aangepakt te worden door doelen aan te scherpen. In een governanceperspectief zijn doelen voortdurend in ontwikkeling afhankelijk van ontwikkelingen van de context en de daarbij horende problemen.

2.3 Subsidieregelingen

Een subsidieregeling is een middel om een doel te bereiken, één uit een scala van beschikbare sturingsinstrumenten. Dat er gesubsidieerd wordt, zegt nog niks over hoe zwaar de overheid betrokken is of hoe vrijwillig het instrument is. Hill (2005: 140) biedt vier typen afwegingen die rond de keuze van instrumenten relevant zijn, dus ook voor subsidies. Het gaat om:

- a) De hoeveelheid en het type middelen dat benut wordt;
- b) De mate van precisie in de afbakening van het instrument;
- c) De politieke gevoeligheid rond een instrument; en
- d) De beperkingen die een instrument oplegt of uitlokt (op de overheid of anderen).

Vanuit een governmentperspectief zal men wellicht eerder zoeken naar een hoge precisie gecombineerd met een streng regime van controle en sancties dan in een governanceperspectief waar de nadruk wellicht is komen te liggen op het draagvlak en de bruikbaarheid van de instrumenten.

2.4 Proces: bestuurlijke afspraken en gezagsrelaties

Met 'afspraken voor de uitvoering' bedoelen we de manier waarop de verantwoordelijkheden zijn verdeeld en de uitvoering is geprogrammeerd. We zijn geïnteresseerd in de afspraken die voor het realiseren van het natuurbeheer gemaakt zijn. Dat geldt ook voor de bestuurlijke verhoudingen, zoals de relatie tussen centrale en decentrale overheden, maar ook die tussen overheden en terreinbeherende organisaties of andere natuurbeheerders. De vraag of iets centraal of decentraal opgepakt moet worden, vormt geen doel op zich, maar krijgt meerwaarde via specifieke toepassingen. Decentralisatieoperaties wekken vaak hoge verwachtingen en dat kan in schril contrast komen te staan met ervaringen uit de praktijk. Decentralisatie betekent overdracht van taken (Fleurke *et al.*, 1997). Het heeft te maken met het bewust overdragen van taken, middelen en/of bevoegdheden van de ene bestuurslaag naar de andere. Maar wat dat betekent, verschilt van land tot land (en ook binnen een land). Nederland is een zogenaamd 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' (Toonen, 1987). Overheden voeren taken in medebewind uit, terwijl ze ook eigen doelen, afspraken en kwaliteitsborging hebben. Andere landen kennen andere tradities.

De decentraliseringgolf in Nederland in de jaren tachtig van de vorige eeuw komt voort uit de wens om te komen tot een beter bestuur wat betreft democratisch gehalte en doelmatigheid (Fleurke *et al.*, 1997: 9). De behoefte aan versterking van lokale democratie, toegankelijkheid van het bestuur en verkleining van de afstand tussen 'bestuur en bestuurden' is op dat moment sterk (Fleurke *et al.*, 1997). Ook is er een sterke behoefte om de verkokering en het gebrek aan uitvoeringsgerichtheid van het rijksbeleid te bestrijden (idem). Er is veel aandacht geweest voor 'beter bestuur', terwijl er geen duidelijkheid is over wat nu onder beter bestuur wordt verstaan. Decentralisatie wordt een verzameling antwoorden op een grote variëteit aan vragen. De vorm van decentralisatie hangt vooral af van het bestuursniveau waaraan de taken worden overgedragen en de kenmerken van de overgedragen taken. In het natuurbeleid is er nu sprake van een decentralisatie naar de provincie, maar andere partijen spelen ook een rol (Rijk, gemeenten, gebiedscommissies, andere regionale samenwerkingsverbanden of terreinbeherende organisaties). Bij de kenmerken van de overgedragen taken is de reikwijdte daarvan belangrijk, maar ook de mate van centrale programmering en de beleidsinstrumenten. Zo kan het gaan om een decentralisatie van alleen enkele uitvoeringstaken met een sterke vorm van centrale programmering en zonder overdracht van instrumenten of middelen (zoals subsidieverlening of de mogelijkheid tot regelgeving). Het Rijk is echter nooit ver weg bij

decentralisaties. Vaak gaat het om rijksbeleid dat via decentralisatie beter gerealiseerd moet worden (zoals ILG). Decentralisatie bevat daarom altijd een component van centralisatie. Toch is decentralisatie doorgaans verbonden aan een governance-aanpak, maar dat hoeft niet.

2.5 Inhoud: kwaliteitsborging

De term 'inhoud' heeft hier een betekenis gekregen die wellicht uitleg vereist. Het staat ten eerste in tegenstelling tot de betekenis die aan 'proces' is gegeven. Terwijl proces vooral gericht is op hoe beleid in elkaar zit, hier grofweg de bestuurlijke relaties en het gedrag rond beleid, is 'inhoud' meer gericht op de kwaliteit van het beleidsresultaat en wat er gedaan wordt om de kwaliteit te bereiken en waarborgen. De interesse in deze studie gaat vooral uit naar de kwaliteitsborging. Dat behelst de manieren om informatie te verzamelen en te borgen. Welke data verzamelen ze, hoe doen ze dat en voor welke vraagstukken wenst men informatie te ontvangen. We kijken naar de manier waarop de monitoring wordt geregeld, naar welke keuzes er worden gemaakt en naar de afhankelijkheid van condities waaronder het beleid plaatsvindt. Het gaat dan om de moeilijkheidsgraad van de beleidsuitvoering, zoals restrictieve condities. Samengevat gaat het om de verantwoordingsprincipes en –praktijken, met bijbehorende parameters en rapportageverplichtingen. Er zijn vele vormen van kwaliteitsborging mogelijk die langs diverse dimensies kunnen variëren:

- Van publieke partijen tot private deelname (mengvormen mogelijk);
- Van nauwkeurige metingen tot lossen schattingen;
- Van een gedetailleerd ontwerp tot meer op hoofdlijn;
- Van een nationaal systeem tot een serie min of meer samenhangende subnationale systemen;
- Van het voldoen aan minimale informatieverplichtingen uit wet- en regelgeving waar men over moet rapporteren tot een sterke koppeling met een achterliggende sturingsfilosofie.

Er is een link tussen geformuleerde doelen en kwaliteitsborging. Als de doelen niet duidelijk zijn beschreven, hoe moet dat dan met de kwaliteitsborging? Doelen kunnen ook helderder zijn geformuleerd dan de grillige en complexe praktijk. Ook dan is er een probleem voor de kwaliteitsborging. Zowel bij doelformulering als bij kwaliteitsborging bestaat het risico dat het een eigen leven gaat leiden. Doelformulering en kwaliteitsborging worden dan een doel op zichzelf, waarbij het vooral van belang is dat het op papier er goed uit ziet in plaats van dat het bijdraagt aan het beter realiseren van het beleid.

Bij kwaliteitsborging vanuit een governanceperspectief ligt de nadruk meer op participatie en zijn er minimale verplichtingen gericht op een werkwijze gericht op een goede kwaliteit. Vanuit een governmentperspectief zal men eerder een heldere hiërarchische verhouding nastreven, waar participatie een instrumentele rol speelt ('waar nuttig voor het rijksbeleid'). De keuze voor data, monitoringsysteem en verdere verplichtingen zullen in detail ontworpen worden door de centrale overheid en het liefst in contractvorm vastgesteld, gebaseerd op kwantitatieve indicatoren of doelen.

De vraag hier is welke keuzes zijn gemaakt en hoe de toepassing in de praktijk is. Het is te verwachten dat kwaliteitsborging een veelzijdig en veeleisend vraagstuk is, waar overal sporen zijn van zowel government als governance. Het is ook onlosmakelijk verbonden aan het vraagstuk van evalueren. Dat is het volgende thema van dit hoofdstuk.

2.6 Evalueren: wie evalueert wat voor wie?

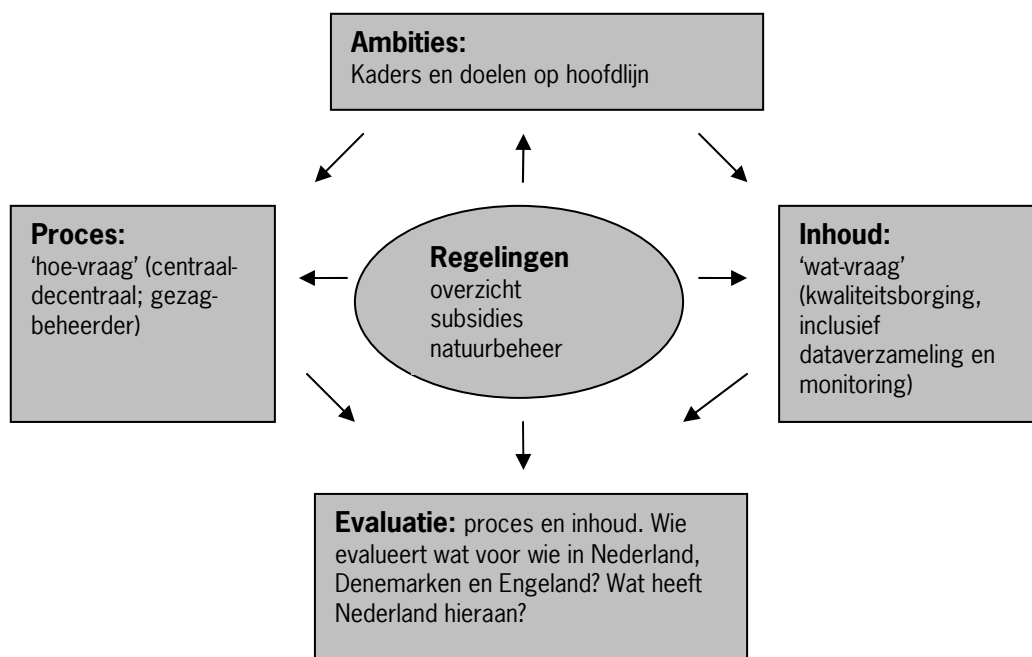
We willen in dit onderzoek op hoofdlijnen nagaan hoe evalueren is opgenomen in het beleid. Gaat het over zowel inhoud als proces? Zijn de evaluaties vooral gericht op de formele doelen van het beleid? De benadering van evaluaties kan veel zeggen over de betrokken partijen. Er is een onderscheid te maken tussen klassieke evaluatie, en zogenaamde responsieve evaluatie (Kuindersma, *et al.*, 2006: 15). In de klassieke evaluatie, die uitgaat van een government-perspectief op beleid, gaat het vooral om verantwoording afleggen en afrekenen ten opzichte van de formele doelen. De responsieve evaluatie (governance) is meer op leren gericht, met veel interactie en procesgerichte betrokkenheid. Hill maakt een onderscheid tussen verschillende typen van afrekenen: politieke, hiërarchische, publieke, juridische en professionele manieren van afrekenen. Hill (2005: 259) stelt, met ondersteuning in Thomas (2003), dat er een verbreding plaats heeft gevonden over de jaren heen. Het gaat niet alleen om formele juridische aspecten van beleid en handhaving, maar steeds meer om een publieke verantwoording op basis van een bredere opvatting van zowel professionele, ethische en morele vraagstukken. Het maakt verschil voor het verantwoorden of er een samenhangende evaluatie komt van diverse zaken zoals biodiversiteit en landschap, of dat er op onderdelen wordt geëvalueerd.

Er is een spanningsveld tussen een meer traditioneel (klassiek), politiek-hiërarchisch afrekenmodel en een breder, publiek afrekenmodel. Lastig is vaak dat er vele actoren zijn die verantwoording moeten afleggen. Er staan ook vele actoren klaar om deze verantwoordingen te interpreteren. Sinds de jaren negentig hebben we in verschillende landen een opkomst van een aantal nieuwe verantwoordingsmanieren gezien, zoals kwaliteitshandvesten, interne managementcontracten, lokale rekenkamers, visitatiecommissies, permanente beleids-evaluaties en begrotingsverslaglegging (Dam en Michels, 2000: 204-208). Daar verwachten we in dit onderzoek wel sporen van te zien.

2.7 Kort overzicht over de aanpak

We zoeken in deze studie overeenkomsten en verschillen tussen Nederland, Engeland en Denemarken in de wijze waarop de doelstellingen voor natuurbeheer worden gerealiseerd. Het gaat daarbij om wat Nederland kan leren van de twee andere landen. Daarbij valt op te merken dat we vooral aangrijpingspunten zoeken voor het leren. In een land ligt wellicht de nadruk op bepaalde thema's die weer in een ander land relatief weinig aandacht krijgt. Dat kan leiden tot verschillende accenten in de landenstudies. In Figuur 2.1 staat een beknopte weergave van de opzet.

We richten ons op vijf thema's in de landenstudies, namelijk regelingen, ambities, proces, inhoud en evaluatie (Figuur 2.1). We bakenen bewust niet al te strak af, want we willen ruimte hebben om in te spelen op allerlei zaken die in de landen spelen. Dat is belangrijk omdat we vooral naar het interessante zoeken en minder naar het complete.



Figuur 2.1: Schematisch overzicht van de aanpak van het onderzoek

3 Nederland

3.1 Inleiding

Het natuurbeleid in Nederland gaat vooral om de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur en het behoud van biodiversiteit. Het natuurbeleid is in het verleden grotendeels losgekoppeld van beleid voor milieu, water en landschap. Wel wordt benadrukt dat landschap, watersystemen en goede milieuocondities bijdragen aan het realiseren van natuurdoelstellingen. Een van de belangrijkste voertuigen voor natuurbeheer is het Programma Beheer. Programma Beheer bestaat uit een tweetal regelingen om natuurbeheerders, waaronder terreinbeheerders, particulieren en boeren, te financieren voor hun beheer. In Programma Beheer staat beschreven welke diensten men kan leveren, en welk bedrag daar dan tegenover staat. Het Programma Beheer gaat nu via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) aangestuurd worden door de provincies. Dat kan dat betekenen dat de scheiding tussen natuurbeleid, landschapsbeleid en recreatiebeleid vager gaat worden. De provincies hebben in ieder geval via het Interprovinciaal Overleg (IPO) laten weten dat zij voorstander zijn van een geïntegreerde benadering van het landelijk gebied.

3.2 Ambities

De doelstellingen voor het natuurbeleid in Nederland komen vooral tot uitdrukking in beleidsnota's. In 1990 wordt het Natuurbeleidsplan gepubliceerd. Deze nota is belangrijk omdat daarin de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt aangekondigd. De EHS is uitgegroeid tot belangrijkste pijler van het natuurbeleid in Nederland. Na het Natuurbeleidsplan volgen Nota Landschap (1992), het Bosbeleidsplan (1993), en het Strategisch Plan van Aanpak Biodiversiteit (1995) en de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (2000). In Natuur voor mensen, mensen voor natuur wordt benadrukt dat investeren in natuur belangrijk is voor de natuur zelf, maar ook voor het welzijn van mensen. De relatie mens en natuur komt meer centraal te staan. In deze nota worden ook de natuurdoelen weergegeven, om aan te geven welke natuur de overheid waar wil realiseren of behouden. In 2004 wordt de Agenda voor een Vitaal Platteland gepubliceerd. Daarin wordt vanuit een integraal perspectief gekeken naar de economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten van het platteland. Het perspectief van natuurbeleid verschuift daarmee van een hoofdzakelijk ecologische visie naar een bredere visie.

In de Agenda Vitaal Platteland (AVP) staat op hoofdlijnen beschreven wat de ambities zijn voor het Nederlandse plattelandsbeleid. De AVP is in 2004 in samenhang met de Nota Ruimte opgesteld. In het Meerjarenprogramma (MJP) staat de concrete uitwerking van de AVP beschreven. In het MJP2 is voor de periode tot 2013 aangegeven welke (meetbare) prestaties men vanuit het Rijk wil behalen, en wat het beschikbare budget hiervoor is. De provincies hebben elk voor hun landelijk gebied een provinciaal meerjarenprogramma (pMJP) geschreven. Daarin hebben zij aangegeven wat ze in de komende periode willen realiseren in het landelijk gebied, met wie en hoe.

Met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is vanaf 2007 een omslagpunt voor het werken met beleid in het landelijk gebied begonnen. Hoe het ILG zich zal uitkristalliseren voor het natuurbeleid moet nog worden gezien, maar de ambitie is dat de provincies meer de regie gaan voeren in de uitvoering en dat gebiedsgerichte werkwijzen centraler komen te staan.

Omdat het ILG bedoeld is als een integrerend kader voor 'ontkokerd' of in ieder geval meer integraal beleid, kan het natuurbeleid met het ILG steeds minder los worden gezien van het beleid voor het landelijk gebied over de hele breedte. In eerste instantie zijn vooral de budgetten van natuur met de budgetten van andere beleidsterreinen op formele wijze geïntegreerd. Maar het gaat wel verder dan voorheen. Het ILG is voor natuurbeleid vooral een voortzetting van een regierol die provincies al hadden. Het is op dat punt niet echt iets nieuws. Nieuw is echter de ambitieuze bundeling van middelen en krachten, waar de provincie nu 'regisseur' van wordt. Het ILG betekent voor het natuurbeleid kansen op meer voeling van provincies met de mogelijkheden in de gebieden. Tegelijk zijn er grotere risico's doordat bijvoorbeeld landelijke doelen en oplossingen niet gerealiseerd kunnen worden binnen een decentraal stelsel.

De ambities die in het ILG zijn opgenomen, komen uit de Agenda Vitaal Platteland.² MJP2 en de provinciale meerjarenprogramma's (pMJP) hebben gediend als basis voor de onderhandelingen over de bestuursovereenkomsten in het kader van het ILG tussen Rijk en provincies. Ook het Programma Beheer is nu onderdeel van het ILG, en betreft dat deel van het plattelandsbeleid wat gaat over beheer van natuur. Uitgezonderd zijn de gebieden beheerd door Staatsbosbeheer.³

Voor de EHS zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve doelen geformuleerd. De EHS op het land, de zogenaamde 'droge' EHS, moet in 2018 ongeveer 728.500 hectare omvatten. De oppervlakte Natura 2000-gebieden, exclusief Waddenzee, Noordzee, kustzone, IJsselmeer, randmeren en Deltawateren, omvat ruim 360.000 hectare. Om kwalitatieve ambities te formuleren, is een natuurdoelensysteem ontwikkeld (Handboek Natuurdoeltypen; Bal *et al.*, 1995; herziene versie 2001). Momenteel wordt gewerkt aan een vereenvoudiging van het systeem (hier komen we later in dit hoofdstuk nog op terug).

In Nederland is ervoor gekozen om Natura 2000 grotendeels te laten samenvallen met de EHS. Ongeveer de helft van de EHS is tevens Natura 2000-gebied. Voor Natura 2000-gebieden gelden echter andere en specifieke (EU)regels. In 2006 is het Natura 2000-doelendocument gepresenteerd. In dit document wordt een toelichting gegeven op de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000-gebieden en de daarbij gehanteerde systematiek. Natura 2000-gebieden zijn belangrijk voor het behoud van biodiversiteit, en daarom gelden er speciale regels.

3.3 Regelingen

Overzicht regelingen Programma Beheer

Programma Beheer bevat de spelregels voor natuurbeheerders: welke resultaten mogen er verwacht worden en hoeveel geld staat er tegenover. Programma Beheer ging in 2000 van start. Dit betekende op twee manieren een trendbreuk met het verleden (zie ook: MNP, 2007: 16). Men wilde gaan afrekenen op resultaat en men wilde een volwaardige deelname van particuliere grondeigenaars. Het afrekenen op resultaat impliceert meer aandacht voor monitoring en controle. De natuurdoeltypen van Bal *et al.* (1995) zijn gebruikt als basis voor pakketten waar natuurbeheerders op in kunnen schrijven.

² Het MJP2 omvat echter meer dan alleen de doelen die uitgevoerd worden via het ILG, bijvoorbeeld de Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) en het beheer door Staatsbosbeheer.

³ Programma Beheer omvat ook regelingen die bijdragen aan de inrichting van arealen. We concentreren ons op deel van Programma Beheer, en dat is gericht op beheer.

De belangrijkste subsidiemaatregelen in het Programma Beheer zijn PSAN en PSN (Slangen *et al.*, 2008: 17 e.v.). De PSAN staat voor Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer. Boeren en tuinders kunnen via PSAN subsidie aanvragen om natuur of landschapselementen op landbouwgronden te ontwikkelen of in stand te houden. Ze maken afspraken met de overheid over hoe zij deze grond moeten beheren of welke werkzaamheden zij juist moeten nalaten op deze grond. Daarvoor krijgen ze subsidie. Het doel is dat de beschikking voordelen oplevert voor natuur of landschap.

Binnen de PSAN zijn er drie typen subsidie mogelijk:

- *Beheersubsidie*: dat wil zeggen subsidie voor het ontwikkelen of in stand houden van planten of diersoorten op een bepaald perceel. Er zijn botanische, weidevogel- en akkerpakketten. De weidevogelpakketten kunnen weer opgesplitst worden in individuele pakketten (weidevogelpakketten aangevraagd door individuele agrariërs) en collectieve pakketten (weidevogelpakketten aangevraagd via collectieve organisaties zoals een agrarische natuurvereniging).
- *Landschapssubsidie*: dit is subsidie voor het in stand houden van landschapselementen zoals houtwallen, singels, heggen en hagen.
- *Inrichtingssubsidie*: dit is subsidie voor het eenmalig inrichten van een terrein voor een gekozen beheers- of landschapspakket.

Een deel van de boeren die meedoen aan agrarisch natuurbeheer zijn georganiseerd in Agrarische Natuurverenigingen (ANV's). ANV's zijn samenwerkingsverbanden, milieu-coöperaties, overlegplatforms en dergelijke die tot doel hebben de agrarische natuur en het agrarische landschap te behouden en te versterken. Leden van ANV's zijn boeren, maar vaak mogen ook burgers lid worden. Binnen de PSAN is voor de ANV's een vergoedingsregeling opgenomen om weidevogels te monitoren en om de administratie te doen voor Programma Beheer. (Voorheen konden de ANV's een vergoeding krijgen via de ROS, Regeling Organisatiekosten Samenwerkingsverbanden. Deze regeling is opgeheven en opgenomen in de PSAN).

De regeling 'vergoeding voor natuurlijke handicaps' (in de wandelgangen ook LFA-regeling of bergboerenregeling genoemd) is deels gekoppeld aan de PSAN.⁴ Er zijn gebieden aangewezen waar boeren te maken hebben met natuurlijke handicaps (zogenaamde probleemgebieden) en gecompenseerd kunnen worden voor het concurrentienadeel wat zij hierdoor hebben. De vergoeding voor natuurlijke handicaps wordt veelal uitgekeerd aan landbouwers die ook een PSAN-contract hebben afgesloten.

De PSN staat voor Provinciale Subsidieregeling Natuurbeheer. De PSN staat open voor particulieren, samenwerkingsverbanden van particulieren, natuurbeschermingsorganisaties en gemeenten. De PSN bestaat uit de volgende typen subsidies:

- *Beheersubsidie*: dit is subsidie voor het ontwikkelen of in stand houden van bepaalde typen natuur, bijvoorbeeld plassen, vennen, rietlanden of heide.
- *Landschapssubsidie*: subsidie voor het in stand houden van landschapselementen zoals houtwallen, singels, heggen en hagen.
- *Inrichtingssubsidie*: subsidie voor het eenmalig inrichten van een terrein voor een gekozen beheers- of landschapspakket.
- *Recreatiesubsidie en toeslag op openstelling*: subsidie om recreatieve functies van het terrein te ontwikkelen en voor recreanten open te stellen.

⁴ Voor 2007 was de vergoeding voor natuurlijke handicaps altijd gekoppeld aan de SAN, maar dat is nu niet meer het geval. In twee gebieden is nu een vergoeding mogelijk, zonder PSAN contract.

- Subsidie functieverandering: bedoeld voor de wijziging van landbouwgrond in bos- of natuurterrein. De agrariër wordt dan particulier natuurbeheerder, op zijn eigen terrein.

De uitgangspunten van de vergoedingen binnen Programma Beheer zijn als volgt. Voor de PSAN geldt een onkostenvergoeding met een bonus. De onkostenvergoeding wordt jaarlijks berekend op basis van opbrengstderving, exploitatiekosten en arbeid. De bonus is maximaal 20%.⁵ De norm wordt jaarlijks geactualiseerd. Wie aan regels voldoet, kan een beschikking krijgen, tenzij er meer aanmeldingen zijn dan budget. Dan geldt 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. In het verleden is bij een tekort aan budget meestal het budget verhoogd.

Voor PSN-functiewijziging geldt een eenmalige vergoeding voor de waardedaling van de grond (grond met bestemming natuur is minder waard dan landbouwgrond) en een jaarlijkse vergoeding voor het uitoefenen van de functie van natuurbeheerder. Bij functieverandering gaat het om (ex) boeren of andere grondbezitters die hun grond definitief veranderen van functie landbouw naar functie natuur. Zij zijn dan niet langer boer maar worden natuurbeheerders voor de betreffende terreinen. Dit wordt veelal particulier natuurbeheer genoemd (dit naast het agrarische natuurbeheer).

Verder is het uitgangspunt bij PSN een vergoeding van 80% van de gemiddelde kosten, dat wil zeggen de exploitatiekosten en arbeidskosten minus de opbrengsten. Per pakket zijn normbedragen vastgesteld (MNP, 2007: 72). In tabel 3.1 wordt een overzicht gegeven van het aantal hectares wat valt onder een SAN- (nu PSAN genoemd) of een SN-pakket (nu PSN genoemd). Het betreft gegevens van 2005 (MNP, 2007).

Tabel 3.1: Overzicht SAN pakketten en SN pakketten, 2005

Areaal SAN pakketten	
Natuurbeheer	74.304 ha
Landschapsbeheer	7.393 ha
Areaal SN pakketten	
Natuurbeheer	272.042 ha
Landschapsbeheer	273.920 ha
Recreatiepakket	138.661 ha
Functiewijziging	5.818 ha

Ter vergelijking: Staatsbosbeheer heeft 215.607 hectare onder beheer (gegevens 2005). Dienst Regelingen heeft de participatiegraad wat betreft Programma Beheer voor de periode 2000-2005 uitvoerig beschreven (Dienst Regelingen, 2006). Zij maken een onderscheid naar type beheerders en geven ook inzicht in de hoeveelheid geld die ermee gemoeid is (tabel 3.2).

Een categorie in tabel 3.2 zijn de terreinbeherende organisaties. Dienst Regelingen geeft aan dat ook Staatsbosbeheer onder deze typering valt, maar echter niet in aanmerking komt voor SN-gelden. Staatsbosbeheer wordt voor het beheer van de natuurgebieden rechtstreeks door LNV gefinancierd.

⁵ De maximale bonus is vastgesteld vanuit de EU. Lidstaten mogen hier niet boven gaan zitten omdat dit kan leiden tot concurrentievervalsing.

Tabel 3.2: Subsidie-aanvragen naar doelgroep, t/m 2005

	SAN				SN			
	Toegekende subsidies		Hectares beheer en landschap		Toegekende subsidies		Hectares beheer en landschap	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Agrarisch natuurbeheerder								
1. Agrariërs	11.748	94,6	51.541	61,0				
2. ANV's	669	5,4	33.010	39,0				
Beheerder bestand bos, natuur en landschap								
3. Particuliere grondeigenaren					2.926	66,9	67.034	24,2
4. Terreinbeherende organisaties					1.154	26,4	150.683	54,5
5. Gemeenten					205	4,7	42.241	15,3
6. Overig					90	2,1	16.626	6,0
Totaal	12.417	100	84.551	100	4.375	100	276.583	100

Noot: ANV's zijn de Agrarische Natuurverenigingen.

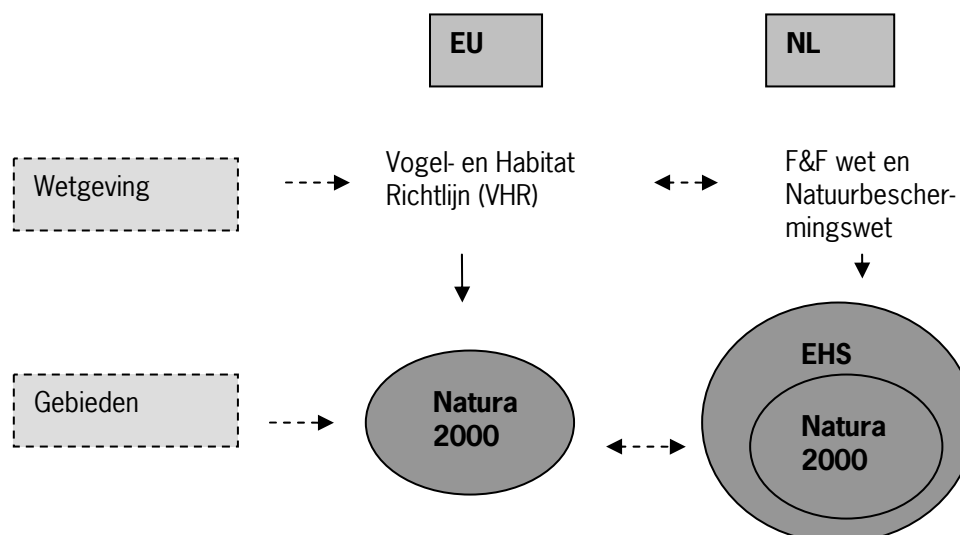
Noot: Onder overig vallen de recreatieschappen en het koningshuis.

Bron: Dienst Regelingen, 2006

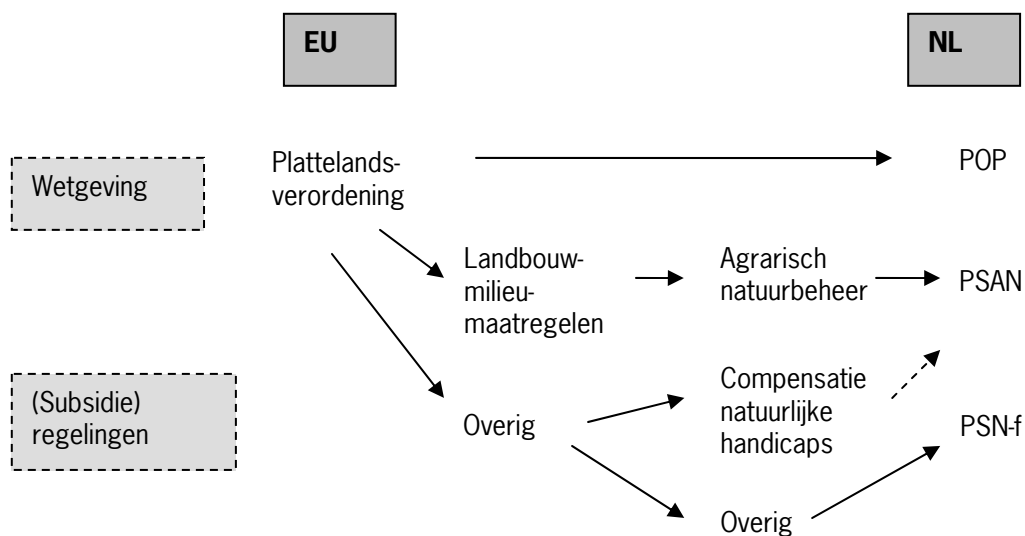
Regelingen in een EU-kader

De regelingen binnen Programma Beheer worden deels bepaald door EU-beleid. Daarbij gaat het om natuurbeleid van de EU, met name (de implementatie van) de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), wat leidt tot Natura 2000. Ook EU-plattelandsbeleid, vooral de Plattelands Ontwikkelings Programma's (POP), met landbouwmilieumaatregelen, inclusief agrarisch natuurbeheer, is van belang.

De VHR is in Nederland geïmplementeerd via de Flora- en faunawet (Ff-wet, gericht op soortenbescherming) en via de Natuurbeschermingswet (gericht op gebiedsbescherming). Nederland heeft ervoor gekozen de EHS en Natura 2000 grotendeels te laten samenvallen (Smits en Gaaff, 2007: 16). De logica achter deze keuze is dat de gebieden met de meeste ecologische waarde in Nederland al in de EHS liggen en Natura 2000 onder meer vereist dat lidstaten ecologisch waardevolle gebieden aanwijst om te beschermen (Figuur 3.1).



Figuur 3.1: Schematische weergave van de implementatie van het EU-natuurbeleid in Nederland



Figuur 3.2: Implementatie EU-plattelandsbeleid in Nederland

De Kaderverordening Plattelandsontwikkeling stelt dat alle EU-lidstaten een plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) moeten opstellen. Een POP bevat per plattelandsregio maatregelen op een samenhangende wijze voor de ontwikkeling van deze regio. In een POP staat welke maatregelen men wil nemen, en hoe dit aansluit bij de mogelijkheden voor cofinanciering van de EU. Programma Beheer is zo opgesteld dat het aansluit bij het POP, zodat maximale cofinanciering aangevraagd kan worden (Figuur 3.2).

De huidige POP loopt over een periode van 2007 tot 2013. Niet toevallig is voor het ILG, en dus ook voor Programma Beheer, dezelfde periode afgesproken. Onderdeel van het POP zijn onder meer de landbouwmilieu-maatregelen die onder andere een regeling voor agrarisch natuurbeheer bevatten. Agrarisch natuurbeheer valt in Nederland onder Programma Beheer, en meer specifiek onder de PSAN (Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer). Daarnaast is er een regeling binnen de Plattelandsverordening die het mogelijk maakt cofinanciering vanuit de EU te krijgen voor het bebossen van oorspronkelijke landbouwgrond. In Nederland valt die regeling onder de PSN, de provinciale Subsidieregeling Natuurbeheer.

Natuurbeheerders

Momenteel zijn er verschillende typen natuurbeheerders (Slangen *et al.*, 2008: 35 e.v.). Ten eerste zijn dit de terreinbeherende organisaties Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen. Staatsbosbeheer wordt rechtstreeks aangestuurd via het Rijk, en valt daardoor niet onder Programma Beheer. Vereniging Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen worden (deels) gefinancierd via de PSN.

Ten tweede zijn er de particuliere natuurbeheerders. Bij particulier natuurbeheer wordt landbouwgrond omgezet in natuurgebied. De grond blijft echter in eigendom van de particulier. Deze particulier verandert (wat betreft de activiteiten op het desbetreffende stuk grond) in feite van beroep; voorheen was hij boer en nu wordt hij natuurbeheerder. Hij krijgt eenmalig een vergoeding voor de waardedaling van zijn grond en jaarlijks een vergoeding voor zijn werk als beheerder. Particulier natuurbeheer wordt gefinancierd via de PSN (met name PSN-functieverandering).

Tot slot zijn er de agrarische natuurbeheerders. Agrariërs kunnen voor een deel van hun grond een beschikking treffen met de overheid. In deze beschikking staat hoe zij dat deel van hun grond moeten beheren, bijvoorbeeld zodanig dat weidevogels meer kansen krijgen om te overleven. De agrariërs krijgen betaald voor agrarisch natuurbeheer via PSAN.

3.4 Bestuurlijk proces

De Europese Unie maakt duidelijk onderscheid tussen plattelandsbeleid en natuurbeleid. In Nederland wordt dat onderscheid steeds vager, vooral door de komst van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), waar Programma Beheer een onderdeel van is geworden. De financiering van het ILG loopt over zeven jaar, waarin het Rijk geld in het Groenfonds stort en de provincies trekkingsrechten hebben. De provincies hebben zo de beschikking over geld om het beleid op de terreinen natuur, landschap, landbouw, recreatie, groen en milieu uit te voeren.

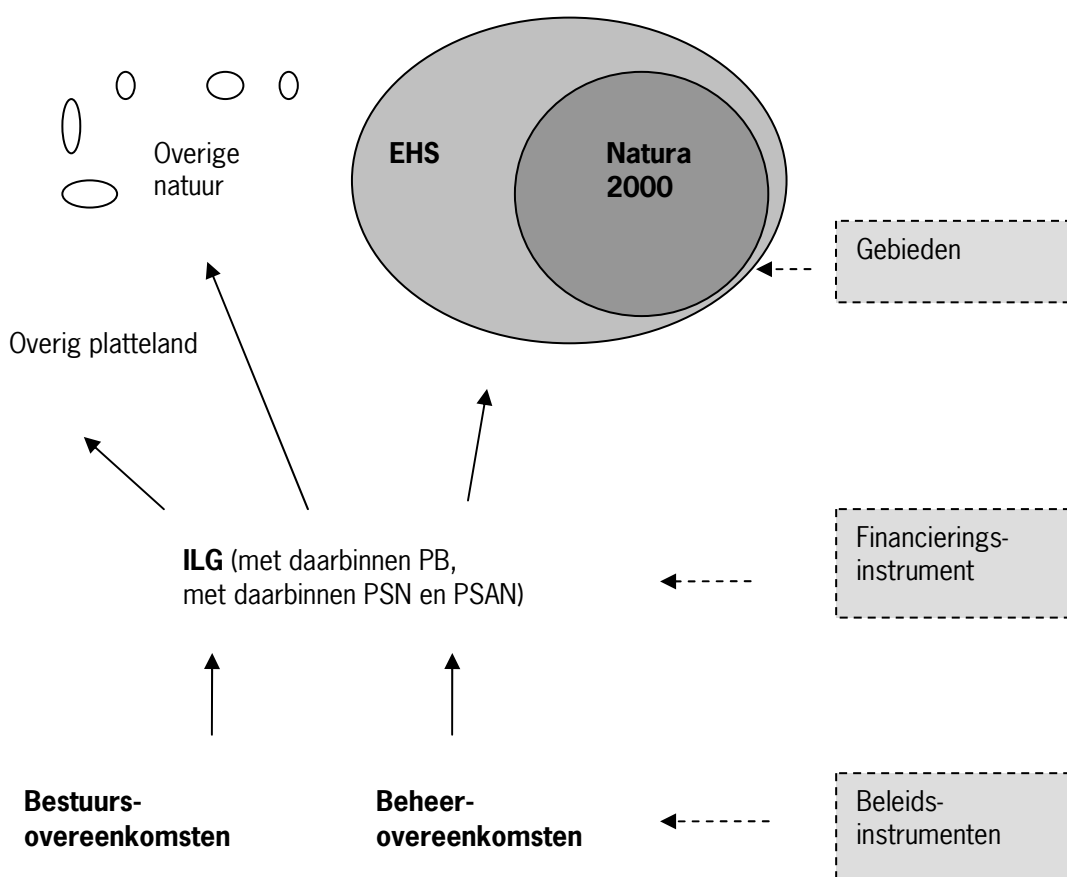
Het ILG is echter meer dan een fonds. Het is een nieuwe sturingsstrategie en een nieuwe bestuursstructuur, gebaseerd op de wens van een eenvoudiger maar slagvaardiger beleid. De basis en de afspraken zijn vastgesteld in bestuursovereenkomsten getekend tussen de twaalf provincies en het Rijk. Via de bestuursovereenkomsten stuurt het Rijk op hoofdlijnen. De provincies voeren het beleid uit, met in principe bevoegdheden voor de gewenste invulling.

In de bestuursovereenkomsten staat welke prestaties verwacht worden van de provincies in het kader van het ILG, voor de contractperiode van 2007-2013. In het 'provinciale meerjarenprogramma' (pMJP) staat beschreven hoe de provincie deze verwachte prestaties denkt te gaan verwezenlijken. In de zogenaamde 'rijksmeerjarenprogramma' (RMJP) zijn de rijksdoelen voor natuur, recreatie, landschap, landbouw, bodem, water, reconstructie van de zandgebieden en sociaal-economische vitalisering en de bijbehorende financiële middelen neergelegd. Zowel de pMJP's als de RMJP omvat de periode 2007-2013. Deze periode is dus gelijk aan de periode voor het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP).

In Figuur 3.3 wordt een overzicht gegeven van het beleid van Rijk en provincie voor plattelandsontwikkeling en de positie van Programma Beheer daarbinnen (Smits et al., 2008: 41). Via het ILG (met daarbinnen Programma Beheer) worden natuurbeheerders gefinancierd, en deze natuurbeheerders beheren voor een belangrijk deel de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de Natura-2000 gebieden. Dit is ook terug te vinden in de bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies. Deze bestuursovereenkomsten bevatten bijvoorbeeld afspraken over te behalen prestaties voor de EHS. Beheerovereenkomsten zijn het beleidsinstrument om afspraken te maken tussen overheid (sinds het ILG is dat de provincie) en natuurbeheerders. In beide gevallen gaat het om een soort contract. Echter, het Rijk heeft onderhandeld met iedere provincie over de inhoud van de bestuursovereenkomsten. Maar het is zeer de vraag of de provincies ook de mogelijkheid hadden om helemaal geen bestuursovereenkomst te ondertekenen.

Bij beheerovereenkomsten is dat precies omgekeerd, in ieder geval wat betreft agrarisch natuurbeheer. De overheid heeft de inhoud vastgesteld, en de betreffende agrariërs kunnen al dan niet zo'n overeenkomst ondertekenen. Het zijn dus beschikkingen die eenzijdig zijn opgesteld door de overheid. Er is dus geen onderhandelingsruimte. Maar de agrariërs kunnen wel kiezen om wel of geen beschikking aan te gaan.⁶

⁶ Agrariërs kunnen kiezen of ze een beschikking aan willen gaan, maar of ze die ook gehonoreerd krijgen is ondermeer afhankelijk of hun grond is aangewezen als PSAN-gebied.



Figuur 3.3: Natuur- en plattelandsbeleid in Nederland

Programma Beheer is onderdeel van het ILG, en daarmee is het natuurbeleid meer dan voorheen in handen gekomen van de provincies. De provincies speelden echter altijd al een rol bij de uitvoering van de EHS. In eerste instantie was die rol vooral ondersteunend van aard. Bijvoorbeeld de begrenzing van de EHS en de planologische verankering, het lokaliseren van natuurdoelen, en het verbeteren van de milieu- en watercondities behoorden tot de taken van de provincies. De beslisbevoegdheid lag echter bij het Rijk. In 1995 ging de Decentralisatie Impuls van start. Vanaf die tijd is de beslissingsbevoegdheid van de provincie toegenomen.

Tabel 3.3: Verdeling middelen ILG 2007-2013 op thema's.

ILG-categorie	Bedrag in miljoen €	Waarvan rijksbijdrage	
		Miljoen €	%
Natuur	2578	2291	76
Landschap	250	83	3
Landbouw	402	115	4
Recreatie	488	415	14
Bodem	100	72	2
Water	45	35	1
Totaal	3864	3013	100

Bron: Kamphorst en Selnes, 2007: 42

Door de komst van het ILG is die beslissingsbevoegdheid nog verder uitgebreid. Het Rijk houdt nog steeds vast aan de (eventueel nog te herijken) nationaal vastgestelde doelen (o.a. Agenda Vitaal Platteland, Nota Ruimte) voor ecosysteemttypen en soorten. Om een indruk te krijgen van de verdeling van het budget over de verschillende beleidsthema's laat tabel 3.3 zien. Het thema natuur omvat binnen het ILG ongeveer driekwart van het budget, en is dus vanuit een financieel oogpunt veruit het belangrijkste onderwerp.

Strategische visie Interprovinciaal Overleg

In november 2007 heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) een visiedocument gepubliceerd, met daarin op hoofdlijnen de plannen rond beheer van het landelijk gebied (IPO, 2007). Momenteel wordt gewerkt aan een concrete uitwerking van het nieuwe stelsel (IPO, 2008). Hieronder volgt een overzicht van de toekomstplannen van het IPO voor natuur- en landschapsbeheer in het algemeen, en Programma Beheer in het bijzonder.

Het IPO wil in de toekomst

- 1) Een integrale (gebiedsgerichte) benadering met regionaal maatwerk in plaats van een (gedetailleerde) sectorale, nationaal uniforme benadering.
- 2) Minder gedetailleerde sturing, maar een kaderstellende overheid en meer verantwoordelijkheid voor en vertrouwen in de beheerders.
- 3) Een regionale basis voor langjarige, vereenvoudigde financiering.

Deze drie hoofdlijnen heeft men uitgewerkt in de volgende basisprincipes:

- geïntegreerde overheidsbenadering van het landelijk gebied is uitgangspunt;
- doelen staan centraal;
- financiering van maatregelen, geen sanctionering, wat onder meer betekent geen resultaatbeloning maar financiering op basis van kosten van maatregelen;
- een robuuste en eenduidige financieringsbasis voor beheer;
- verschillen in positie tussen agrarische ondernemers en natuurbeheerders (IPO, 2008).

Bij de opzet van Programma Beheer in 2000 was het de bedoeling om uit te gaan van resultaatbeloning. Het IPO wil dat afschaffen en enkel nog uitgaan van inspanningsverplichtingen. Dit kan gevolgen hebben voor de wijze van monitoren. Ook wil het IPO een aparte positie voor agrariërs. In 2000, toen Programma Beheer geïntroduceerd werd, was het idee juist dat alle beheerders in principe gelijk waren, en dat zij afgerekend zouden worden op basis van resultaat (IPO, 2008).

Bij het ILG staat gebiedsgericht werken voorop, ook als het gaat om natuurbeheer. Het IPO stelt voor om in de provincies te komen tot regionaal beheeroverleg, met daarin onder meer vertegenwoordigers van terreinbeherende organisaties, agrarische natuurverenigingen, particulieren, maar ook bijvoorbeeld waterschappen en gemeenten. Het regionale beheeroverleg betreft afstemming in een gebied, maar gaat niet over het feitelijke beheer. Dat is in handen van de beheerder, die daarvoor een beheerplan maakt. De doelen voor het natuur- en landschapsbeleid staan niet ter discussie, want de Natura 2000-doelen en de EHS-beleidsdoelen blijven uitgangspunt van beleid.

3.5 Inhoud: kwaliteitsborging

In deze paragraaf kijken we naar kwaliteitsborging, en welke systemen daarvoor ontwikkeld zijn of momenteel ontwikkeld worden. We beginnen met het beschrijven van het huidige systeem van kwaliteitsborging, en kijken vervolgens wat de visies zijn voor de toekomst.

Huidig systeem

De kwaliteit van de EHS is in de vorm van taakstellingen vastgelegd door de politiek (LNV, 2000). Er zijn drie hoofdcategoryën geformuleerd, te weten: grootschalige natuurdoelen, bijzondere natuur (halfnatuurlijke natuur) en multifunctionele natuur (natuur in combinatie met landbouw, bosbouw of visserij). In grootschalige natuur wordt geen of nauwelijks natuurbeheer uitgevoerd. Het idee is dat de wildernisnatuur zich spontaan ontwikkelt zonder of met beperkt actief ingrijpen van de beheerder. In bijzondere, halfnatuurlijke natuur wordt actief beheer gevoerd om de aanwezige biodiversiteit te behouden, bijvoorbeeld door te maaien, te kappen, etc. In multifunctionele natuur binnen de EHS wordt de natuur als nevenfunctie gezien naast andere functies als landbouw, bosbouw of recreatie (Smits en Gaaff, 2007; Smits *et al.*, 2008: 38).

De hoofdcategoryën zijn onderverdeeld in 32 natuurdoelen, die verder zijn opgesplitst in 92 natuurdoeltypen. (Zie Bal *et al.*, 2001) Deze zijn over Nederland verdeeld en ingepland op een natuurdoelenkaart, die als bijlage van de Nota Ruimte is verschenen. (LNV, 2003) De kaart geeft weer waar welke natuurkwaliteit door het Rijk wordt nagestreefd binnen de EHS. Het Rijk heeft de provincies gevraagd volgens die lijnen een provinciale uitwerking te geven in de vorm van natuurgebiedsplannen, die dan tevens als kader dienen voor de toekenning van de subsidies voor beheer. Een nieuwe Landelijke Natuurdoelenkaart is echter na 2003 nog steeds niet officieel geïmplementeerd, omdat Rijk en provincies niet tot overeenstemming kunnen komen. Sterker nog, er zijn verschillende doelen en regelingsystemen naast elkaar ontstaan. Bijvoorbeeld de beheerpakketten voor agrarisch natuurbeheer en de natuurdoelen voor Staatsbosbeheer hebben een eigen systematiek. Ook voor de Natura 2000-gebieden worden andere indelingen in natuurdoelen gebruikt, om aansluiting bij de Europese richtlijnen te bewerkstelligen. Het PBL en de Algemene Rekenkamer zijn in hun rapporten over de EHS en de regelingen Natuurbeheer dan ook kritisch over de wijze waarop nu gestuurd wordt met verschillende systemen voor natuurdoelen naast elkaar (Algemene Rekenkamer, 2006: 22 e.v.; Wiertz en Sanders, 2007: 238-242).

Behalve verschillende systemen voor natuurdoelen, zijn er ook verschillende datasets met gegevens over biodiversiteit. In Nederland zijn vele verschillende organisaties bezig ruimtelijk expliciete informatie te verzamelen over de verspreiding van soorten, vegetatietypen enz. (Sanders, 2007: 9):

“Er zijn Particuliere Gegevensverzamelende Organisaties (PGO's) zoals FLORON en SOVON, beheerders zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, provincies, onderzoeksinstituten en agrarische natuurverenigingen. Al deze organisaties verzamelen voornamelijk gegevens voor hun eigen doelen: het sturen en evalueren van natuurbeheer in hun eigen terreinen, het sturen en evalueren van provinciaal beleid, het maken van atlassen en rode lijsten, invoer en validatie in onderzoeksprojecten. Maar er wordt ook veelvuldig gebruik gemaakt van de gegevens van elkaar. In Nederland wordt dus erg veel gemeten. Door de verschillende doelen van vele organisaties waarvoor de gegevens verzameld worden, is het echter erg moeilijk overzicht te krijgen van de mogelijkheden voor het monitoren van natuurdoelen, evenals mogelijke lacunes en overlappingen. Doordat de gegevens op verschillende manieren zijn verzameld, is het vergelijken ervan erg ingewikkeld.”

De huidige systematiek, met beheerpakketten en met een concrete, specifieke outputsturing, wordt door een deel van de uitvoerders als te ingewikkeld ervaren. Dit is ook een belangrijk uitgangspunt voor het toekomstige systeem.

Toekomstig systeem

In de bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies is aangegeven dat voor de mid-term review van het ILG (2010) nadere invulling wordt gegeven aan de kwaliteitsborging van de EHS

(inclusief Natura 2000-gebieden). Er zullen nadere afspraken gemaakt worden over definiëring van natuurkwaliteit, over ambities voor natuurkwaliteit en over monitoring van de effecten. De provincies willen een vereenvoudigd systeem wat makkelijker uitvoerbaar is. Bovendien wil men één systeem, in plaats van verschillende systemen naast elkaar voor bijvoorbeeld de EHS en Natura 2000-gebieden.

Dit nieuwe systeem, waar momenteel nog aan gewerkt wordt, is de zogenaamde Index Natuur- en Landschapsbeheer. Doel van de Index is inzicht krijgen in (de ontwikkeling van) natuur- en landschapskwaliteit, zowel per beheersobject als provinciaal en nationaal. In de Index staan 18 natuurtypen centraal, met daaronder 58 beheertypen. Deze index gaat de verschillende systemen die nu naast elkaar bestaan, vervangen zoals de huidige natuurdoeltypen, de Programma Beheerpakketten en de bestaande typologieën voor Natura 2000. Daarnaast wil het IPO in de toekomst meer gebruik gaan maken van certificering en visitatie (IPO, 2008). Dit als alternatief voor de outputsturing, dat sinds 2000 de kern was van het LNV-beleid, dat wil zeggen controleren en afrekenen op biodiversiteitsresultaat van het gesubsidieerde uitgevoerde beheer. Zo streeft het IPO naar certificering van het feitelijk uitgevoerde beheer door terreinbeherende organisaties en agrarische natuurverenigingen. Via visitatie zullen de organisaties gecontroleerd worden. Daarnaast is monitoring van milieu- en natuurkwaliteit nodig om te weten of de natuurkwaliteit voldoet aan het gewenste kwaliteitsniveau en zo niet, of ergens bepaalde milieucondities verbetering behoeven.

De voorlopige contouren voor de nieuwe monitoring zijn als volgt:

1. De monitoringsystematiek voor natuur is gebaseerd op een combinatie van enerzijds de landelijke en provinciale natuurmeetnetten op een beperkte set steekproeflocaties (van het Netwerk Ecologische Monitoring) en het landelijke, vlakdekkende verspreidingsatlas-onderzoek van soorten door de PGO's, en anderzijds de basismonitoring per natuurterrein door terreinbeheerders.
2. De natuurkwaliteit wordt onderverdeeld in de volgende deelaspecten:
 - a. Biotische kwaliteit (soorten en natuur- en beheertypen);
 - b. Vegetatiestructuurkenmerken;
 - c. Milieu- en watercondities;
 - d. Condities voor ruimtelijke samenhang tussen natuurgebieden;
 - e. Natuurlijkheid/landschapsvormende processen zoals verstuing.
3. De biotische monitoring is gebaseerd op vegetatie, broedvogels en een derde soortgroep (die per beheertype kan verschillen, bijvoorbeeld vlinders of aquatische macrofauna).
4. Er wordt uitgegaan van een systematiek van 58 beheertypen die geaggregeerd worden tot 18 natuurtypen.
5. De kwaliteit wordt uitgedrukt in drie klassen 'hoog', 'middel' en 'laag'.

Men wil de monitoringdata koppelen aan het gesubsidieerde en uitgevoerde beheer, zodat in de toekomst geanalyseerd kan worden welke gevolgen het beheer heeft voor de biodiversiteit in het gebied en of de beleidsinspanningen voor het milieu aangepast moeten worden. Dit geldt zowel op lokaal schaalniveau, waarbij afspraken per terreinbeheerder aan de orde zijn, als op provinciaal niveau (afspraken tussen Rijk en provincie) als op nationaal niveau (verplichtingen die het Kabinet is aangegaan voor de Tweede kamer, de EU of in mondiaal verband). Hiertoe worden de monitoringdata samengevat in een aantal indicatoren voor het natuurbeleid. Aan de hand hiervan kan de mate van doelbereiking worden bepaald (PBL, 2008: 26 e.v.).

3.6 Evaluaties

Nederland moet internationaal, dat wil zeggen zowel op EU-niveau als mondiaal, verantwoording afleggen voor het zich houden aan wetten en verdragen in relatie tot natuurbehoud. Nationaal moest, tot voor kort, aan de Tweede Kamer verantwoording afgelegd worden over Programma Beheer. Dit gebeurde via evaluaties op gezette tijden door een onafhankelijk instituut. In de toekomst zullen de bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincie op gezette tijden worden geëvalueerd voor het ILG (waar Programma Beheer dan weer onderdeel van is). Afsproken is dat het ILG geëvalueerd wordt na een periode van zeven jaar, dus in 2013. Echter, in 2010 komt er een zogenaamde mid-term review (tussenevaluatie). Rond 2013 vindt de eindbeoordeling plaats. De natuurbeheerders moeten op hun beurt verantwoording afleggen richting gezag (de provincies). Zoals hierboven al vermeld, wil het IPO bij het controleren van de natuurbeheerders gebruik gaan maken van certificering en visitatiecommissies.

Internationale rapportageverplichtingen

Nederland is verplicht rapportages uit te voeren voor internationale wetten en verdragen. Enkele wetten en verdragen die betrekking hebben op het beheer van natuurgebieden zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Bernconventie, de Bonnconventie, het CBD, en de Ramsarconventie. Het ministerie van LNV heeft een programma in het leven geroepen, genaamd WOT Informatievoorziening Natuur (WOT-IN), om een overzicht te krijgen in de rapportageverplichtingen en de werkwijzen die gehanteerd worden.⁷ Daarbij adviseert WOT-IN over de opstelling van rapportages en hoe de benodigde informatie verzameld kan worden. WOT-IN maakt een onderscheid tussen algemene rapportages (schriftelijke verslagen over maatregelen en –effecten) en derogatierapportages (schriftelijke verslagen over alle afwijkingen van wet- en regelgeving als gevolg van verleende beschikkingen, vergunningen en ontheffingen). Het ministerie constateerde dat vóór 2005 (dat wil zeggen voordat WOT-IN ingesteld werd) de rapportages ‘ad hoc’ tot stand kwamen, waarbij het ontbrak aan een overzicht van alle rapportageverplichtingen. Er wordt nu gewerkt aan archivering van de rapportages, met daarbij bijvoorbeeld wie wat gedaan heeft en welke informatie waar vandaan gehaald heeft. Ook wil men komen tot ‘draaiboeken’ met daarin bijvoorbeeld afspraken over rol en taakverdeling.

Er is veel overlap tussen wetten en verdragen, en dat is deels bewust. Zo zijn de mondiale verdragen van Bonn en Bern op Europees niveau grotendeels uitgewerkt via de Vogel- en Habitatrichtlijn. De Vogel- en Habitatrichtlijn zijn in Nederland geïmplementeerd via de Flora- en faunawet (soortenbescherming) en de Natuurbeschermingswet (gebiedenbescherming). Rapportages voor het ene beleidsniveau (bijv. nationaal) kunnen daarom als basismateriaal dienen voor rapportages op een ander beleidsniveau (bijv. internationaal).

Nationale evaluaties

Hieronder volgt een beschrijving van bestaande evaluaties van de SAN en SN voor nationale rapportages. (Er is nog geen evaluatie van de PSAN en PSN.) De studies zijn onderverdeeld in studies gericht op effectiviteit, efficiëntie en participatiegraad (Smits *et al.*, 2008: 22 e.v.).

⁷ Een van de eerste resultaten van dit programma is het rapport van A.M. Schmidt *et al.* (2007). Dit rapport is de basis voor deze paragraaf.

Effectiviteit

Met effectiviteit wordt bedoeld in hoeverre het beoogde (ecologische) doel daadwerkelijk wordt bereikt. De Algemene Rekenkamer (2006) stelt dat wat betreft de EHS over de gerealiseerde natuurkwaliteit moeilijk een uitspraak gedaan kan worden omdat de realisatie van dat doel niet gemeten wordt en een nulmeting ontbreekt.⁸

Daarom heeft het toenmalige Milieu- en Natuurplanbureau (MNP)⁹ in 2007 uitgebreid onderzoek gedaan om te komen tot een evaluatie van de ecologische effectiviteit van regelingen voor natuurbeheer, waaronder Programma Beheer. Men komt tot de conclusie dat de natuurkwaliteit in de natuurgebieden in Nederland vooruit gaat, maar wel achterblijft bij de doelen die het Rijk geformuleerd heeft. Dit ondanks het feit dat natuurbeheerders over het algemeen hun afspraken nakomen. De ecologische effectiviteit wordt beperkt door te kleine beheergebieden (met name bij particulier natuurbeheer) en te slechte milieucondities (MNP, 2007: 11). De effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer blijft beperkt. Realisatie is hier lastig en dikwijls minder effectief, omdat vereiste milieucondities moeilijk te realiseren zijn en dikwijls strijdig zijn met de eisen die het landbouwkundig gebruik stelt.

Het MNP komt in bovenstaande publicatie tot de conclusie dat agrarisch natuurbeheer bij gelijkblijvend beleid zelden de natuurdoelen zal kunnen halen die terreinbeherende organisaties wel halen. Het agrarisch natuurbeheer vergt aanvullend beleid voor continuïteit en inrichtingsmogelijkheden en daarnaast ook aanvullende financiële vergoedingen om de natuurdoelen te kunnen bereiken. Omdat agrarisch natuurbeheer nu goedkoper is dan het beheer door terreinbeherende organisaties bestaat hiervoor in principe onderhandelingsruimte; immers voor agrarisch natuurbeheer is geen vergoeding voor de grond nodig. De vraag is of dit bij dezelfde te bereiken natuurkwaliteit agrarisch natuurbeheer nog steeds goedkoper kan zijn (De Koeijer, 2007; Wiertz en Sanders, 2007).

Een discussie die speelt in de internationale literatuur wat betreft ecologische effectiviteit is de vraag of landbouwmilieuprogramma's al succesvol zijn wanneer zij de bestaande ecologische en landschappelijke kwaliteiten beschermen, of dat er pas sprake kan zijn van effectief beleid wanneer duidelijk verbeteringen waarneembaar zijn. Hodge & McNally (1998) beargumenteren dat landbouwmilieuprogramma's niet alleen als positief moeten worden beoordeeld wanneer zij voor aantoonbare verbeteringen zorgen in de biodiversiteit, maar óók succesvol zijn wanneer zij een negatieve tendens weten te keren. Dit argument gaat vooral op in gebieden waar veel intensieve landbouw voorkomt en waar de druk op het landschap en de natuur groot is (Smits *et al.*, 2008: 43). In Nederland gaat echter in het agrarisch gebied de natuurkwaliteit achteruit (Wiertz en Sanders, 2007)

Efficiëntie

Er is weinig bekend over de efficiëntie van de SN. In 2006 is een rapport verschenen van de Algemene Rekenkamer over de EHS. Programma Beheer wordt vooral ingezet om de EHS te realiseren.¹⁰ Opvallend is dat de Algemene Rekenkamer in haar rapport wel ingaat op de effectiviteit van het beleid en op de participatiegraad, maar niet op de efficiëntie. Het rapport gaat helemaal niet over geld.

⁸ Programma Beheer wordt voor een belangrijk deel gebruikt voor de realisatie van de EHS. Maar er vindt ook natuurbeheer, gefinancierd via Programma Beheer, plaats buiten de EHS.

⁹ Het MNP is in 2008 samen met het Ruimtelijk Planbureau opgegaan in het Planbureau voor de Leefomgeving.

¹⁰ De SAN wordt buiten de EHS met name ingezet voor weidevogelbeheer.

Wat betreft de efficiëntie van de SAN stellen Guldemond en Kloen (2002) dat agrarisch natuurbeheer een hele efficiënte manier kan zijn om het agrarisch cultuurlandschap in stand te houden. Immers, het beheer van onze cultuurlandschappen zonder inkomsten uit voedselproductie is onbetaalbaar. Boeren wordt een extra inkomensbron geboden en tegelijkertijd worden zij aangezet om maatregelen te nemen voor natuur, milieu en landschap. Aangezien de effectiviteit van SAN beperkt is voor natuur, is het ook moeilijk efficiënt te zijn. De effectiviteit voor landschap kan aanmerkelijk groter zijn en daar zou gekeken moeten worden of de efficiency in de praktijk ook voldoet aan wat onder andere Guldemond en Kloen verwachten.

Vereijken *et al.* (2005) hebben een studie verricht naar de vraag of het natuurbeleid ruimtelijk-economisch efficiënter kan worden ingevuld. Zij stellen dat dit kan. Wanneer de begrenzing van de EHS nadrukkelijker gekozen wordt op basis van de aanwezige soortenrijkdom, en in combinatie met water- en landschapsbeleid, kan er winst behaald worden. De EHS is nu deels opgebouwd uit gebieden die zijn verkregen via schenkingen of die al in bezit waren van het Rijk (via Staatsbosbeheer); ze zijn niet gekozen op basis van soortenrijkdom. Bovendien zou een koppeling van natuurbeleid met water- en landschapsbeleid budget en ruimte besparen. Vereijken *et al.* (2005) hebben echter niet gekeken naar de ruimtelijke eisen voor het voortbestaan van duurzame populaties. Een dergelijke benadering is echter wel meer gevolgd bij studies als Optimalisatie EHS (Lammers *et al.*, 2003) en Nederland later (Kuijpers, 2007).

De efficiëntie wordt bepaald door de baten van de regeling ten opzichte van de kosten. Omdat efficiëntie van natuurbeleid lastig te meten is, grijpt men veelal naar andere begrippen. Met name kosteneffectiviteit en transactiekosten zijn begrippen die in dit kader gebruikt worden: "Kosteneffectiviteit is een methodiek om te kunnen beoordelen of doelen van het huidige natuurbeleid met minder middelen kunnen worden gerealiseerd en of met een gelijke inzet van financiële middelen een groter doelbereik kan worden gehaald" (Brouwer en De Koeijer, 2006).

Anders dan bij het begrip 'efficiëntie' wordt verondersteld dat het doel van het beleid duidelijk is. Er zijn in 2006 twee rapporten verschenen om een onderzoeksmethode voor het bepalen van de kosteneffectiviteit van natuurbeheer te ontwikkelen. Oosterbaan *et al.* (2006) hebben een methodiek ontwikkeld om de kosteneffectiviteit van maatregelpakketten te bepalen voor afzonderlijke terrein- en/of natuurtypen in 11 stappen. De methodiek zal in de toekomst toegepast worden op de terreintypen droge heide en nat grasland. De Koeijer *et al.* (2006) hebben eveneens een methode ontwikkeld om de kosteneffectiviteit van natuurbeleid te bepalen. De methode is uitgewerkt voor één natuurdoel, namelijk natte heide. Ze komen tot de conclusie dat natte heide verreweg het meest kosteneffectief in Drenthe kan worden gerealiseerd. Bovendien zeggen zij dat 80% van het beoogde areaal natte heide gerealiseerd kan worden voor slechts 20% van de kosten.

Het tweede begrip is 'transactiekosten'. "Transactiekosten zijn alle kosten die in het economisch verkeer moet worden gemaakt ten behoeve van het tot stand brengen van een transactie" (Hazeu, 2000: 25). Om beleid te organiseren moeten er 'transactiekosten' gemaakt worden. Bijvoorbeeld kosten die gemaakt worden om een contract tussen overheid en natuurbeheerders tot stand te brengen. Transactiekosten worden echter niet alleen gemaakt door de overheid; ook voor de natuurbeheerders geldt dat er administratieve lasten kunnen ontstaan. De vooronderstelling is veelal: hoe lager de transactiekosten, hoe efficiënter het beleid.

In het algemeen zijn er drie factoren die de hoogte van de transactiekosten voor de overheid bepalen. De eerste factor is de mate waarin de overeenkomst is afgestemd op de aard van de

bedrijfsvoering. Hoe meer maatwerk de overheid levert, des te hoger zijn de uitvoeringskosten voor de overheid. De transactiekosten kunnen echter afnemen in de loop van de tijd omdat men al doende leert. Hoe langer een regeling werkzaam is in een land, hoe lager de transactiekosten verwacht worden te zijn (Whitby, 2000). Een derde factor die de transactiekosten beïnvloedt is de omvang of de reikwijdte van een bepaalde regeling. Om een regeling uit te voeren, bestaan altijd vaste kosten. Transactiekosten zullen relatief hoog zijn voor kleinere regelingen. Een bredere doelgroep, bredere doelstellingen, een grotere reikwijdte en meer overeenkomsten zullen leiden tot schaalvoordelen (Smits *et al.*, 2008: 44).

De totale uitvoeringskosten van Programma Beheer (waar de SAN en de SN onder vallen) bedroegen in 2002 circa 100 miljoen euro, waarvan bijna 12 miljoen aan transactiekosten (Hilhorst, 2003). De apparaatskosten van de rijksoverheid voor Programma Beheer in 2005 worden geschat op 13% van de verstrekte subsidies. In de loop van de jaren fluctueren de apparaatskosten tussen 13% en 21% van de verstrekte subsidies (Wiertz en Sanders, 2007: 99).

De uitvoeringskosten die grote terreinbeherende organisaties zoals Natuurmonumenten maken voor Programma Beheer bedragen circa 6% van de subsidie (Wiertz en Sanders, 2007: 96).

Er bestaat maar mondjesmaat inzicht in de administratieve lasten voor de boer. Echter, veelal worden de administratieve procedure door de boeren als te ingewikkeld en te veeleisend ervaren. In 2004 is het percentage administratieve lasten ten opzichte van de verstrekte subsidie berekend door Dienst Regelingen. Het percentage administratieve lasten ten opzichte van het totale subsidiebudget is bepaald op 2,5 % voor SAN-beheer, 2,14% voor SN-beheer, en 7,35% voor SN-inrichting (Wiertz en Sanders, 2007: 102 - 103)

Participatiegraad

In 2000 bij de start van Programma Beheer zijn twee belangrijke wijzigingen ten opzichte van eerder beleid waarneembaar: afrekenen op resultaat (in plaats van op inzet) en volwaardige deelname van particulieren. Eén van de doelstellingen van Programma Beheer is dus om meer mogelijkheden te bieden aan particulieren (boeren en andere grondbezitters) om mee te doen aan natuurbeheer. Nadrukkelijk is gesteld dat voor de invulling van de EHS niet alleen terreinbeherende organisaties aangesproken zullen worden, maar dat ook particulier beheer een rol hierin moet krijgen. De participatiegraad bij de SAN en bij SN-functiewijziging (dit wordt veelal particulier natuurbeheer genoemd) is daarom mede van belang om iets te kunnen zeggen over het succes van Programma Beheer.

Voor landbouwmilieumaatregelen worden drie factoren onderscheiden die de participatie bepalen. In de eerste plaats bepaalt de keuze voor het type landbouwmilieumaatregel de capaciteit. Aan een brede en laagdrempelige landbouwmilieumaatregel (ook wel een 'wide and shallow' benadering genoemd) kunnen meer landbouwers deelnemen dan aan een meer specifieke gerichte landbouwmilieumaatregel ('deep and narrow'). Een tweede verklaring voor verschillen in participatie kan gevonden worden in de mate van complexiteit van de regeling: een eenvoudige regeling zal eerder door de doelgroep worden aanvaard dan een complexe regeling. Dit hangt ook samen met de hoogte van de private transactiekosten. Daarenboven speelt een rol in hoeverre de boeren op een flexibele wijze de beoogde maatregelen kunnen inpassen in hun bedrijfsvoering (Marggraf, 2003; Schrijver *et al.*, 2005.)

Het Planbureau voor de Leefomgeving concludeert dat het vergroten van de deelname door agrariërs (en andere particulieren) niet mogelijk is onder gelijk blijven van de kosten en het nastreven van dezelfde natuurkwaliteit (Koeijer, 2007: 61 e.v.).

3.7 Samenvatting en conclusies

Ambities Programma Beheer

Programma Beheer is een vergoedingssysteem voor natuurbeheer door terreinbeherende organisaties, particulieren en boeren. Echter, voor Staatsbosbeheer is er een aparte regeling. Het Natuurbeleidsplan in 1990, met daarin de planvorming rond de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), is een belangrijke mijlpaal geweest in het Nederlandse natuurbeleid. De EHS is vooral gericht op behoud van biodiversiteit. In de loop van de tijd zijn er echter andere doelstellingen, zoals recreatie en landschapsbehoud, bijgekomen. Er is meer nadruk gekomen op de relatie natuur en mens, en op het belang van een vitaal platteland. Het IPO benadrukt (in het kader van het ILG) het belang van geïntegreerd plattelandsbeleid, zonder dat daarbij rijksdoelstellingen worden aangetast.

Ongeveer de helft van de EHS is tevens Natura 2000-gebied. Natura 2000 is gebaseerd op regelgeving vanuit de EU (namelijk de Vogel- en Habitatrichtlijn, VHR) en gericht op behoud van biodiversiteit. Nederland heeft ervoor gekozen de Natura 2000-gebieden geheel te plaatsen binnen de EHS.

Regelingen Programma Beheer

Programma Beheer bestaat uit:

- 1) PSN voor terreinbeherende organisaties (beheer-, landschap-, inrichting-, en recreatiesubsidie);
- 2) PSN voor particulieren (subsidie functieverandering); en
- 3) PSAN voor agrarisch natuurbeheer (beheer-, landschap-, en inrichtingsubsidie).

De nieuwe regelingen bestaan uit pakketten waar op ingeschreven kan worden voor bepaalde gebieden via de Index Natuur- en Landschapsbeheer.

De financieringsprincipes zijn als volgt. Uitgangspunt bij PSN voor terreinbeherende organisaties is een vergoeding van circa 80% van de gemiddelde kosten, naast het 'om niet' beschikbaar stellen van de grond; voor particulieren geldt een eenmalige vergoeding voor de waardedaling van de grond (grond met bestemming natuur is minder waard dan landbouwgrond) en een jaarlijkse vergoeding voor het uitoefenen van de functie van natuurbeheerder; voor de SAN een onkostenvergoeding (op basis van inkomensderving) met een bonus.

Programma Beheer wordt sinds 2007 uitgevoerd door de provincies. Vanaf 2009 mogen de provincies ook daadwerkelijk wijzigingen gaan aanbrengen. Het IPO is bezig met plannen voor omvorming van Programma Beheer, dat wil zeggen het opstellen van basisprincipes voor aanpassingen aan Programma Beheer na 2009.

Bestuurlijk proces

De EHS kende aanvankelijk een centrale aansturing, maar er was wel een rol weggelegd voor provincies bij de begrenzing en de uitvoering. De rol van de provincies bij het natuurbeleid is steeds verder toegenomen, mede ook dankzij de Decentralisatie Impuls in 1995. Met het ILG is weer een stap gezet richting decentralisatie.

In 2000 is Programma Beheer opgesteld, met als idee erachter dat iedereen met grond in principe mee mag doen met natuurbeheer. Iedereen wordt in principe gelijk behandeld, en iedereen wordt afgerekend op resultaat. Echter, het IPO stelt voor om na 2009 uit te gaan van een aparte positie voor boeren. Ook wil men niet langer afrekenen op resultaat, maar uitgaan van inspanningsverplichtingen en vertrouwen op een correcte uitvoering van die verplichting. Het IPO wil bij het opstellen van gebiedsplannen gebruik maken van overleg en participatie.

Deze bestuursstijl wordt vaak benoemd als 'governance'. Nog onduidelijk is hoe de controle-eis uitgevoerd wordt die de EU in dit verband stelt.

Via het ILG zijn de provincies niet langer alleen betrokken bij uitvoering van beleid, maar gaan zij ook tot op zekere hoogte beleid maken omdat zij meer vrijheid krijgen bij de manier van uitvoering, zij het dat ze gehouden zijn aan de afgesproken (natuur)doelen. Er zijn namelijk afspraken tussen Rijk en provincies via bestuursovereenkomsten over de te bereiken resultaten. Deze worden geëvalueerd tijdens een mid-term review (in 2010) en bij een eindevaluatie (2013). Het Rijk legt hierbij de nadruk op afrekenbaarheid in ieder geval voor beleidsprestaties zoals gerealiseerde hectares EHS en milieukwaliteit (niet voor aantallen soorten). Dit kan uitgelegd worden als een bestuurlijke houding in lijn met 'government'.

Inhoud: kwaliteitsborging

Er zijn momenteel verschillende datasets van verschillende organisaties met verschillende doelstellingen, wat leidt tot versnippering van de kwaliteitsborging. De bedoeling is om de doelstellingen en de datasets beter op elkaar aan te laten sluiten. De nagestreefde doelen worden beschreven aan de hand van 18 natuur- en 58 beheertypen. Daarnaast wordt gewerkt aan een set van indicatoren, aansluitend op het systeem van natuur- en beheertypen, waarmee bekeken kan worden in welke mate de doelstellingen behaald worden en wat eventueel de oorzaken zijn van achterblijvende resultaten. De beheerplannen kunnen dan wanneer nodig bijgesteld worden.

De provincies gaan de natuurbeheerders volgen, primair voor de procedures om de beheersmaatregelen juist en correct uit te voeren. Het IPO stelt voor om daarbij gebruik te maken van certificering van natuurbeheerders (zowel terreinbeheerders, als agrarische verenigingen als overkoepelende organisaties van particulieren) en van visitatiecommissies.

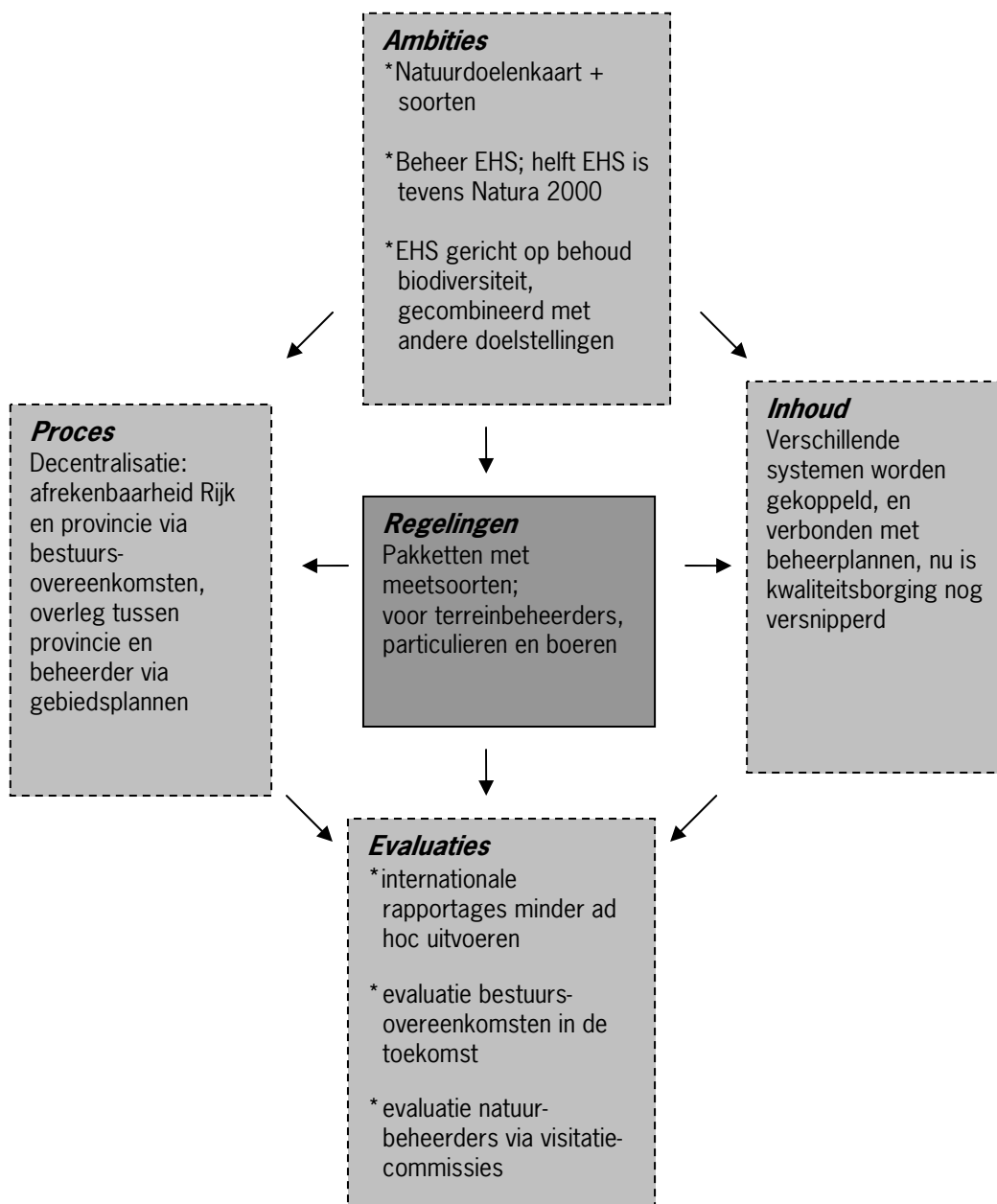
Evaluaties

Rapportageverplichtingen voor internationale wetten en verdragen werden tot voor kort ad hoc uitgevoerd. Momenteel is men bezig deze rapportages te archiveren, te protocolleren en draaiboeken op te stellen voor toekomstige rapportages. Nationaal moet de minister zich verantwoorden voor het parlement, de provincies moeten zich verantwoorden bij het Rijk (aan de hand van de bestuursovereenkomsten), en de natuurbeheerders moeten zich verantwoorden tegenover visitatiecommissies ingesteld door de provincies.

Wat zou Nederland willen leren?

Wat zijn issues die belangrijk zijn voor het natuurbeheer in Nederland, en waarvan men iets zou kunnen leren van het buitenland? Decentralisatie van het natuurbeheer is momenteel een belangrijk bestuurskundig proces in Nederland. Hoe worden afspraken gemaakt tussen centraal en decentraal gezag, en tussen gezag en uitvoerders? Maar daarnaast komen ook een paar andere punten naar boven. Hoe kan de versnippering van de kwaliteitsborging het beste aangepakt worden? De provincies willen in de toekomst meer gebruik gaan maken van visitatiecommissies en certificering van organisaties om de controle te vergemakkelijken. Is daarmee al ervaring in het buitenland? In de volgende hoofdstukken komen ervaringen met natuurbeheer in Denemarken en Engeland aan de orde. Dan wordt ook geanalyseerd op welke van de bovenstaande punten Nederland iets kan leren van deze landen.

Figuur 3.4 is een samenvatting van de wijze waarop natuurbeheer in Nederland georganiseerd is, en dan met name Programma Beheer.



Figuur 3.4: Natuurbeheer in Nederland, vooral de kaders rondom Programma Beheer

4 Denemarken

4.1 Inleiding

Denemarken zit midden in een bestuurlijke omwenteling en dat heeft ook verstrekkende gevolgen voor het natuurbeleid. Deze omwenteling houdt in essentie in dat Denemarken in 2007 de provincies heeft afgeschaft. Het natuurbeleid was in handen van de provincies, maar is nu verdeeld over Rijk en gemeenten. Daarnaast zijn er belangrijke rollen weggelegd voor de opkomende regio's en hun regionaden. De veranderingen in het natuurbeleid zijn aanzienlijk, maar dat komt niet alleen door de grote verschuivingen van taken en verantwoordelijkheden in verband met de bestuurlijke omwenteling. Er zijn ook nieuwe kwaliteitssystemen en beleidsprogramma's op komst en deels ingevoerd, zoals Naturdata en NOVANA. Tegelijkertijd veranderen de subsidieregelingen ook van jaar tot jaar. Denemarken is dus op het gebied van natuurbeleid op dit moment een veranderingsgezind land. Interessant is ook hoe prominent het EU-beleid op de Deense natuuragenda staat. De prioriteiten zijn vooral gericht op de uitvoering van Natura 2000 en andere internationale verdragen en verplichtingen.

4.2 Ambities

Het raamwerk komt op orde

Denemarken beslaat 4.309.800 hectare waarvan 2.659.000 hectare agrarisch is. In totaal bestaat het areaal in Denemarken voor 62% uit agrarisch land. Er is 534.500 hectare bos in Denemarken (12,4% van het areaal) en het neemt toe¹¹. En 10% van het land, dan gaat het om 410.000 hectare, is beschermde natuur. Die bestaat uit 254 habitatgebieden, 113 vogelgebieden (met deels overlap habitatgebieden) en 27 Ramsargebieden (ook overlap met de vogelgebieden). Daarnaast is Denemarken bezig met de introductie van nationale parken. Het National Park *Thy* was in juni 2007 het eerste nationale park in Denemarken. Op dit moment zijn er vijf nationale parken: naast *Thy* zijn dat *Kongernes Nordsjælland*, *Mols Bjerger*, *Skjern Å* en *Vadehavet*. De staat is eigenaar van in totaal 257.000 hectare natuur, ongeveer 6% van Denemarken als geheel. Het meeste open landschap is echter in private agrarische handen, evenals tweederde van al het bos (Smits *et al.*, 2008).

Alle rijksbelangen en prioriteiten in een document

Denemarken brengt het beleid naar buiten via regeringsnotities en vakrapporten van ministeries, andere overheidsdiensten, ad hoc commissierapportages en actieplannen (zoals voor biodiversiteit). Een bijzonderheid van de Deense aanpak is dat het Rijk jaarlijks een gedetailleerd overzicht publiceert van de essentiële rijksbelangen in de gemeentelijke planning. Het is een fors document, een coproductie is van 12 rijksdiensten en ministeries, dat door het ministerie van Milieu naar buiten wordt gebracht. De rijksbelangen zijn aan de ene kant verplichtingen. Dat geldt voor zover ze uitvoerbaar zijn, want niet alles is 'operationeel' te noemen. Aan de andere kant kunnen de rijksbelangen ook principes of algemene uitgangspunten zijn. De gemeenten moeten zich in ieder geval conform deze uitgangspunten en belangen opstellen. We komen hierop terug, voor nu volstaat de toevoeging dat het een overzicht is over wat het Rijk belangrijk vindt. Zo is het ook voor het Rijk zelf een belangrijk document waar de rijksdiensten overeenstemming over moeten bereiken. Dit laatste punt is iets wat we uit Nederland ook kennen: nationale nota's zijn meestal interdepartementale

¹¹ Zie: <http://www.skovognatur.dk/Skov/Fakta/>

documenten met handtekeningen van de meest betrokken ministeries. Daarnaast kennen we in Nederland bijvoorbeeld regeringsakkoorden en jaarbrieven van bijvoorbeeld LNV die de prioriteiten nader uiteenzetten (vgl. Agenda Vitaal Platteland). Het verschil is dat de Denen alle rijksbelangen met prioriteiten in één document zetten. Het voordeel van de Deense aanpak is het scheppen van overzicht en helderheid. Niet in het minst geldt dat voor de communicatie richting burgers en maatschappelijke organisaties. Het dwingt ook de politiek om keuzes te maken, wat wellicht als voordeel genoemd kan worden. Het nadeel is dat het wellicht een zwaar middel is die slechts voor een deel relevant is in de praktijk. Het is (top)zwaar omdat alle rijksdiensten zich over alle thema's moeten buigen of in ieder geval teksten aanleveren en teksten van andere rijksdiensten moeten beoordelen.

Geen formele maar wel informele EHS – met een ontwikkelingsgerichte aanpak

Denemarken heeft het officieel niet over een 'nationaal ecologisch netwerk', zoals Nederland. Toch nadert het huidige beleid steeds meer het gedachtegoed van een ecologisch netwerk (Regeringsnotitie van 4 oktober 2006). Op hoofdlijn zijn de doelen van Denemarken de volgende:

- Meer samenhang en meer kwaliteit;
- Minder biodiversiteitsverlies;
- Actief natuurbeleid (natuurontwikkeling en condities scheppen voor ruimtegebruik, tegen de toenemende druk op de natuur);
- Het activeren van maatschappelijke krachten om mee te werken aan natuurbeheer. Sleutelwoorden zijn veelzijdigheid, verantwoordelijkheid en dialoog voor het ontwikkelen van partnerschappen;
- Het natuurbeleid moet meer doelgericht en samenhangend worden om versnippering tegen te gaan en om voldoende bescherming te bieden.

Hier herkennen we deels internationale opgaven, zoals de CBD. Een interessant punt is dat Denemarken inzet op een ontwikkelingsgericht natuurbeleid om tegengewicht te bieden aan verstedelijkingsprocessen. De gemeentelijke plannen geïntroduceerd in 2009 zijn in combinatie met de regiovorming de 'arena's' waar het ontwikkelingsgerichte een plek moet krijgen.

Sterke nadruk op internationale verplichtingen

Denemarken kent een sterke nadruk op internationale verplichtingen, uit de EU en andere internationale afspraken. De nadruk ligt nu op het uitwerken van de gevolgen van deze verplichtingen voor het nationale natuurbeleid. De volgende zaken staan hoog op de agenda:

- Ontwikkeling van nieuwe subsidies en procedurele voorzieningen (inclusief de *miljømålsloven*). Deze 'milieudoelwet' zet de procedurele spelregels uit;
- Gezagsrelaties en afspraken verder ontwikkelen, zoals het activeren van brede deelname en partnerships, en het stimuleren van agrarisch natuurbeheer;
- Uitvoeringsbeleid en het 'leren managen' van de Natura 2000-gebieden en de Nationale Parken in wording;
- Een nieuw systeem voor data verzamelen, Natuurdata;
- Een nieuwe nationale programma voor monitoren en evalueren: NOVANA.

Denemarken wenst voor het natuurbeheer meer samenhang, meer kwaliteit en minder verlies van biodiversiteit. Een actief natuurbeleid is een sleutelterm: de regering probeert de vele maatschappelijke krachten te activeren en tegelijk op een verplichtende manier mee te laten werken aan het natuurbeleid. Dit klinkt tegenstrijdig maar lijkt tegelijk ook op de Nederlandse situatie waar het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) ook inzet op zowel meer samenwerking als verplichtende prestatiecontracten. Er wordt ingezet op diverse partnerschappen, bijvoorbeeld via projecten, maar ook via formele procedures. Hiermee hoopt

Denemarken het natuurbeleid meer doelgericht en samenhangend te maken. De natuur is volgens de regering te versnipperd geraakt, en er zijn niet genoeg beschermde gebieden (Smits *et al.*, 2008).

Zowel 2007 als 2008 stonden in het teken van bestuurlijke vernieuwing, waarbij opheffing van de provincies en verschuiving van het natuurbeleid naar de gemeenten centraal stonden. Dit zijn veranderingsprocessen die nog lang zullen doorwerken. In dat verband wordt er ook gewerkt aan andere delen van het beleid, zoals de procedureel belangrijke *miljømålsloven* (milieudoelwet); het 'leren managen' van de Natura 2000-gebieden en de Nationale Parken in wording; het activeren van brede deelname en partnerships, en het stimuleren van agrarisch natuurbeheer.

4.3 Regelingen

Denemarken kent zowel een directe overdracht van middelen aan gemeenten en de Rijksdienst Bos en Natuurbeheer als het verstrekken van subsidies aan allerlei partijen. Veel nadruk ligt op een bijzondere inzet om particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer te stimuleren. In de periode 2007-2009 gaat de regering een miljard DKR (134 miljoen euro) extra investeren in natuur en milieu, waarvan 558 miljoen DKR (74 miljoen euro) voor natuur. Voor 2008 komt er 332 miljoen DKR (44,5 miljoen euro) voor deze bijzondere inzet op water en natuur. De prioriteit ligt vooral bij de uitvoering van het EU-beleid. De inzet is vooral gericht op 11 gebieden waar herstel van natuurkwaliteit centraal staat (zie tabel 4.1).

Het valt op dat er geen nadrukkelijk onderscheid wordt gemaakt tussen middelen voor beheer en middelen voor aankoop of inrichting. Denemarken lijkt op dit punt pragmatisch. De verdeling over aankoop, inrichting en beheer vindt vaak plaats per project.

Overzicht subsidieregelingen natuurbeleid 2008

Tabel 1 bevat een overzicht over de geldende regelingen in Denemarken. Kenmerkend is dat er in een jaar tijd veel is veranderd. Zo zijn de MVJ-regelingen, om milieuvriendelijke maatregelen in de landbouw te bevorderen, afgeschaft. Er worden geen nieuwe contracten langs deze weg met de agrariërs getekend, hoewel de bestaande contracten gewoon doorlopen. Dat zijn er inmiddels 8.366, lopend van 5, 10 tot 20 jaar. In plaats daarvan komen nu de Zeer Gevoelige Landbouwgebieden (SFL). Belangrijk doel hiervan is de reductie van de uitspoeling van voedingstoffen naar water. In principe lopen deze contracten vijf jaar en kan een agrariër ongeveer tussen de 100-190 euro per ha ontvangen, afhankelijk van de maatregelen. Om agrariërs de weg te wijzen in deze steeds veranderende wereld van regelingen en deadlines is er één schema gemaakt voor alle type regelingen. Dit is bedoeld om de administratieve lasten te verminderen. De agrariërs hebben dus alleen met een schema te maken. Dit *Fællesskema* (niet te verwarren met tabel 4.1) vervangt een serie andere procedures rond subsidieverzoeken voor agrarisch natuurbeheer, ecologische productie, mestbeheer, en energiebesparing. Het is digitaal in te vullen en via een elektronisch systeem voor de invulling (EHA) worden vele fouten in de invulling voorkomen. Zo worden ook gegevens op één plek opgeslagen.

Tabel 4.1: Regelingen voor natuurbeleid in Denemarken 2008.

Regeling	Budget 2008 (DKR) 1 euro= ca 7.5 DKR	Voor wat? Rol beheer	Wie ontvangt?	Wie beheert de regeling
Gemeentelijk natuurbeheer	Wordt bepaald per gemeente	Natuurbeheer en natuurherstel, recreatie. Gemeentelijk focus. Kleinere projecten	Gemeente en private	Gemeente
Rijksnatuurbeheer	128 mln	Meeste middelen naar aankoop landbouwgrond tbv natuurherstel. Ook beheer. Focus: Natura 2000 en KRW	Rijk, gemeenten, private, NGO's	Dienst Bos en natuurbeheer, Milieuministerie
Bijzonder inzet op water en natuur	332 mln	Vooral gericht op 11 natuurgebieden (Natura 2000 en KRW). Verbetering van milieucriteria belangrijk. Dit is een deel van de 'milieumilliard'	Rijk, gemeenten, private, NGO's	Dienst Bos en natuurbeheer
Groene partnerships	10-15 mln	Kleine projecten, dicht op de burger, samenwerking.	Rijk, gemeenten, private, NGO's	Dienst Bos en natuurbeheer
Lokale milieuintiatieven	4.3 mln	Kleine projecten, educatie, lokale verankering.	NGO's, van onder, burgers.	Dienst Bos en natuurbeheer
Duurzaam bosbeheer	100.3 mln	Focus op nieuw en bestaand, ook Natura 2000 .	Private	Dienst Bos en natuurbeheer
Kleine wetlands	2 mln	Nieuwe agrarische wetlands van minstens 600 m ²	Private	Dienst Bos en natuurbeheer
Herstel waterlopen	1.2 mln	Restauratie en herstel van waterlopen	Gemeenten	Dienst Bos en natuurbeheer
Beplanting voor wild	3.6 mln	Beplanting open landschap	Private	Dienst Bos en natuurbeheer
Nieuwe wetlands (Watermilieuplan III; VMP III)	45 mln	SFL-gebieden (zeer gevoelige landbouw), gericht op minder stikstof en fosfor, braakliggende randzones.	Rijk, gemeenten, private, NGO's	Ministerie van Voedselwaren, Landbouw en Visserij (MinVLV)
Landschap en biotoopverbeterende beplanting	15.4 mln	Vooral nieuwe initiatieven, open landschap	Private	Min VLV
MB en OM (milieu- en omslagsteun)	111 mln	Omslag naar ecologisch landbouw	Private, overheden: kan	Min VLV
Beheer gras- en natuurgebieden	90 mln	Milieuvriendelijk beheer, vooral water, Natura 2000	Private, kan ook overheden zijn.	Min VLV
Natuur- en milieuprojecten	11 mln	Planning/beheer projecten, geen agrarische productie	Private, overheden	Min VLV
EFF (aquatisch flora en fauna)	2.5 mln (naar verwachting)	Waterkwaliteit e.d. binnen kader van Natura 2000	Gemeenten, overheden	Min VLV
EU-Interreg 4a	Variabel 2007-2013	Samenwerking, o.a. met Duitsland, grote projecten	Publieke instellingen	Regio Zuid en Regio Sjælland
EU-Life	38 mln	Innovatieve en EU-relevante Natura 2000 -gebieden (o.a. biodiversiteit).	Rijk, gemeenten, private, NGO's	Min VLV

Tabel 4.1 geeft een beeld van de subsidies voor het natuurbeleid in 2008. Zoals al gesteld is het niet mogelijk om een eenduidige indeling te maken in de verdeling voor aankoop, inrichting en beheer. Dat komt omdat er geen helder onderscheid wordt gemaakt tussen deze drie activiteiten. Dat is alleen op projectniveau mogelijk.

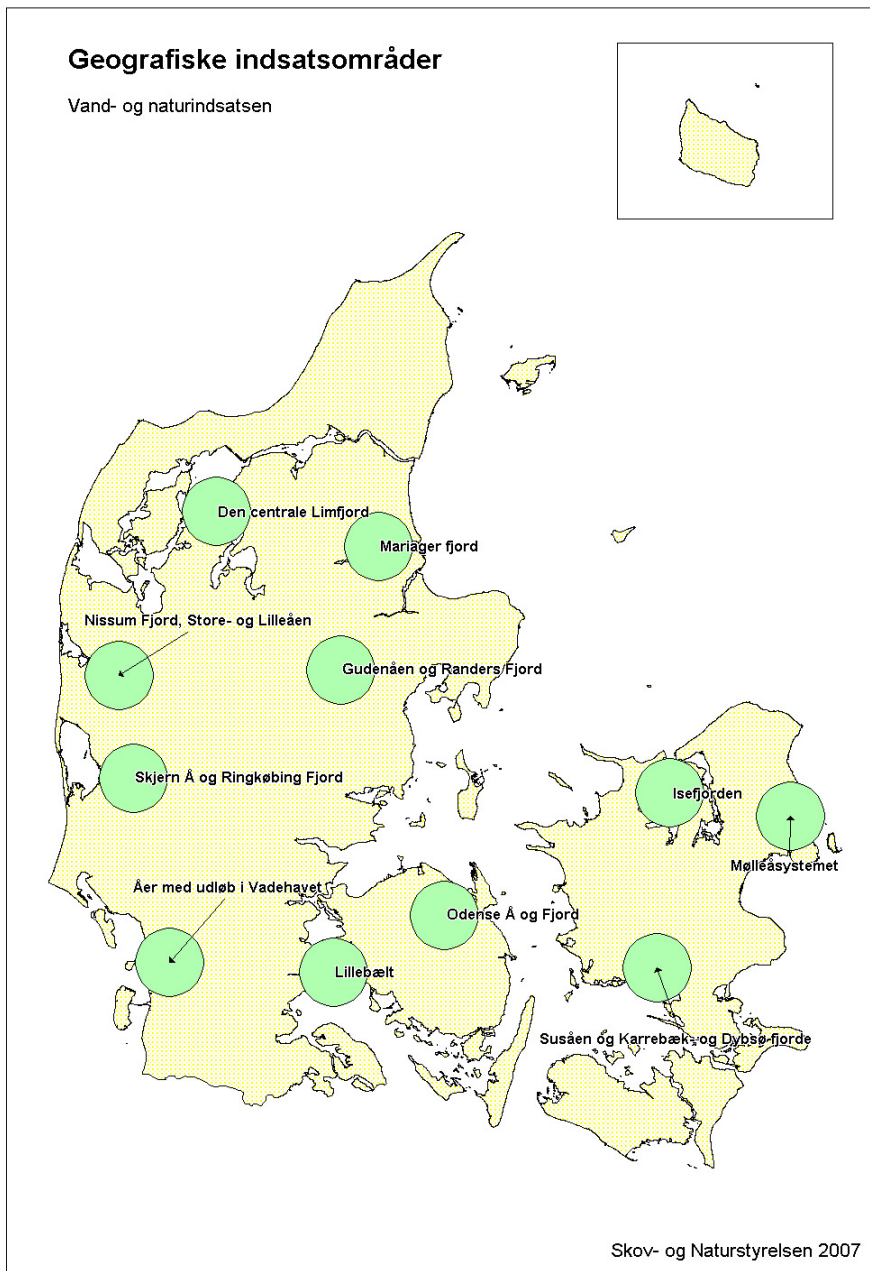
De rol van beheer komt het beste tot uitdrukking in de regelingen 'gemeentelijk natuurbeheer', 'rijksnatuurbeheer', 'natuur- en milieuprojecten' en 'bijzondere inzet'. Althans, dit zijn de belangrijkste financiële regelingen waarin beheer een rol speelt. Beheer komt ook wel terug in de regelingen 'duurzaam bosbeheer', 'nieuwe en kleine *wetlands*', 'beheer gras- en natuurgebieden' en 'EU-Life'. We noemen hier ook de regeling over milieu- en omslagsteun naar ecologisch landbouw. Bij 'duurzaam bosbeheer' kan het geld naar beheer gaan, maar het is mogelijk om het voor inrichting te benutten.

De huidige prioriteiten op het gebied van natuurbeheer komen ook tot uitdrukking in de zogenaamde 'milieumilliard' die van 2007 tot en met 2009 door de regering is ingezet. Deze bedroeg in 2008 332 miljoen DKR. 'Milieu' in dit verband betreft zowel het groene milieu, natuur dus, als het verminderen van vervuiling. Er is weliswaar geen overzicht van hoeveel er naar aankoop gaat en hoeveel naar andere zaken, maar een beeld ontstaat als we naar de lopende projecten kijken. Om te beginnen gaat het om arealen binnen bestaande natuurgebieden die onder Natura 2000 vallen. Deze middelen zijn rijksmiddelen bovenop eventuele cofinancieringen uit EU-middelen of andere bronnen. In 2008 zijn er 40 lopende projecten. De middelen per project zijn geormerkt.

Een voorbeeld is *Uldum Kjær*. Hier is de bedoeling om een verbindingszone in te richten van 4 km en het beheer zo te regelen dat er een meer natuurlijk overstromingsgebied ontstaat. Het gebied omvat meer dan 1.000 hectare; de stapels natuurplannen voor het gebied is de laatste 20 jaar groot geworden. Er zijn honderden grondeigenaren en een belangrijk deel van het project betreft de dialoog tussen de grondeigenaren. Een dialoog met iedereen over alles beschouwt men als zinloos, dus de dialoog is deels gericht op het genereren van projecten die levensvatbaar zijn binnen deelgebieden (Miljødanmark, nr1, 2008:27). Hierin zitten ook beheersmaatregelen, hoewel de verdeling tussen aankoop, inrichting en beheer per deelproject bepaald wordt.

Binnen deze beide projecten zien we dus een mengeling tussen inrichting en beheer van gronden met bestemming natuur, met zowel publieke als private grondeigenaren. Opkopen van gronden is lang niet altijd de gezochte oplossing. De dialoog bepaalt wat haalbaar en zinvol is. De selectiecriteria voor deze projecten zijn de volgende: ze moeten praktisch realiseerbaar zijn, zowel technisch als economisch. Ze moeten ook kosteneffectief zijn, zonder dat het gespecificeerd wordt wat dat is, en ze moeten lokaal gedragen worden. Ook dat wordt niet nader omschreven, behalve dat er bereidheid tot samenwerking moet zijn onder de grondeigenaren. Een project moet ook het EU-beleid en ander internationaal beleid dichterbij realisatie brengen. Ten slotte moet het project een ruimere landschappelijke en maatschappelijke uitstraling hebben. Figuur 4.1 laat de geografische verdeling van de projecten zien.

De financiering van natuur- en waterplannen is in een notitie van 12 maart 2008 door de vereniging van gemeenten uitgeroepen tot het allesbepalende vraagstuk voor de komende tijd. Er is veel discussie over hoeveel het Rijk via de rijksdiensten gaan verdelen en hoeveel de gemeenten zelf mogen verdelen. Verschillende modellen voor financiering zijn in discussie gebracht. Het gaat er om hoeveel de gemeenten zelf onderling mogen verdelen, en hoeveel het Rijk vastlegt per gemeente. Momenteel lopen veel geldstromen via ministeries (subsidies). Bovendien veranderen ze snel van karakter. In wezen lijkt het er op dat Denemarken qua regelingen in een nogal gefragmenteerd esituatie zit, enigszins vergelijkbaar met Nederland voor het ILG.



Figuur 4.1: Inzet 'milieumilliard'

In Nederland gaat het voor subsidieregelingen juist de andere kant op: Programma Beheer is overgedragen aan de provincies, en alles gaat op in ILG. Op dit punt is de Deense aanpak niet aantrekkelijk voor Nederland. Het is onduidelijk of dit met de komst van de regio's in Denemarken zal veranderen. De rol van de regio's is vooralsnog vooral een bemiddelende: als ontmoetingsplaats voor Rijk en gemeenten en NGO's/burgers. Of de regio's uiteindelijk een sterke formele positie krijgen, moet nog blijken. De discussie over de verdeling tussen rijksdiensten, gemeenten en regio's is nog niet voorbij. Vaak gaat het om hoeveel vrijheid de lokale overheid krijgt en wat er vastgelegd kan worden via oormerking van middelen. Op dit punt is de Deense discussie vergelijkbaar met de Nederlandse: hoeveel 'oormerking' van middelen moet er komen bij het ILG?

Natuurbeheerders in Denemarken

De belangrijkste natuurbeheerders en hun rol staan in Tabel 4.2.

Rijksoverheid

Het Rijk is zelf de grootste natuurbeheerder in Denemarken met 257.000 van de 410.000 hectare beschermde natuur in eigen beheer. Centraal staat de Skov- en Naturstyrelse (vergelijkbaar met Staatsbosbeheer) die onder het ministerie van Milieu valt en ca 190.000 hectare in beheer heeft. De organisatie bestaat uit een centrale eenheid en 19 regionale kantoren. De Skov- en Naturstyrelsen heeft nu een grote uitdaging in de uitwerking van concrete Natura 2000-actieplannen op eigen gebied. In juni 2010 moeten de plannen klaar zijn.

Tabel 4.2: Natuurbeheerders in Denemarken.¹²

Beheerder	Taak	Omvang
Rijk (diverse ministeries en diensten)	Beheer van beschermde natuur. Grote uitdaging: uitwerking van Natura 2000-actieplannen. Gemeenten maken echter concrete detailplannen.	190.000 ha (Milieu) 32.000 ha (Defensie) 17.000 ha (Kerkministerie) 10.000 ha (Verkeer) 9.000 ha (Voedingswaren)
Rijk (Ministerie van Voedingswaren, Landbouw en Visserij)	Wetlands: bij uitsteek 'omgevingsprojecten' waar landbouw (intensieve vooral) een rol speelt. De 'echte' terreinbeheerders blijven de grondeigenaren, in samenspel met overheid. Uitvoering > 3 jaar per project door vrijwilligheid en onderzoek. Doelbereik (2.745 ha) laag.	Doel 2003: 16.000 ha Doel afgezwakt tot 8.000-12.500 ha . Gerealiseerd: 2745 ha Geld voor nog eens 4737 ha, dat geeft een totaal van ca. 7482 ha .
Gemeenten	Detailplannen Natura 2000. Rijk staat voor de hoofdlijn. Dan is er ook nog het beheer van eigen natuur.	Alle Natura 2000-gebieden: 8,4% van landareaal, 10,4% van zeeareaal. Beheer eigen terreinen: 4-7% van gemeentegronden.
Natuurorganisaties	Geen terreinbeherende organisaties. Wel meedenken, meewerken op onderdelen.	
Agrariërs	Sinds 2000: 60% van agrariërs nemen gesubsidieerde natuurmaatregelen. Vooral kleine ingrepen: ecologische randzones, natuurlijke afscheidingen i.p.v. palen en ijzerdraad, kleine beplantingen etc.	60% van de agrariërs. Veel Natura 2000-gebieden in handen van particuliere agrariërs.
Private beseigenaren	Dit betreft ook vaak Natura 2000-gebieden.	Ca 330.000 ha met 25.000 eigenaren
Nationale parken	Beheer via parkraden, brede samenwerking voor lokale participatie, invloed en steun. Minister mag gebied aanwijzen en bepaalt de afgrenzing en voorwaarden, maar mag volgens voorstel nu niet inrichtings- en beheersplannen afkeuren. Een nationale raad buigt zich over bezwaren.	7 pilots, 5 parken ingevoerd. Rijk >50% van areaal in eigendom, dan ook secretariaat en het terreinbeheer. Kosten park variabel; wel startkapitaal van het Rijk. Per jaar ook 3-5 mln DKR administratieve uitgaven.

¹² Deze tabel is gebaseerd op informatie uit Smits et al., 2008: 57-60. De informatie is aangevuld en aangepast.

Binnen de rijksoverheid heeft ook het ministerie van Defensie ca 32.000 ha natuur, het Kerkministerie heeft ca 17.000 ha, het Verkeersministerie heeft ruim 10.000 ha en het ministerie van Voedselwaren, Landbouw en Visserij heeft ca 9.000 ha.¹³ Er zijn op dit moment verschuivingen binnen de rijksoverheid gaande. Zo heeft het ministerie van Voedselwaren, Landbouw en Visserij vanaf 2007 de verantwoordelijkheid voor de *wetlands* gekregen. *Wetlands* zijn in Denemarken 'omgevingsprojecten' waar landbouw (intensieve vooral) een rol speelt. De vele grondeigenaren blijven de zogenaamde 'echte terreinbeheerders'. Samenwerking met de overheid is echter een belangrijk zaak, zoals het nieuwe *wetland* 'Tim Enge' (180 hectare), waar het ministerie en 30 grondeigenaren, voornamelijk agrariërs, samenwerken. Dit is opgezet als een soort landinrichtingsproject. Het resultaat is een 80 hectare groot *wetland* voor planten en dieren met een meer van 100 hectare. Volgens het ministerie is het project een resultaat van lange en intense discussies en onderhandelingen. Het is een puzzel geweest, maar alles is via vrijwilligheid verlopen. De meeste gronden blijven in privaat eigendom, hoewel niet van dezelfde eigenaren als voorheen. Agrariërs die liever willen boeren op een meer intensieve manier zijn verhuisd.

De invloed van het Rijk op terreinbeheer is ook voelbaar door de sterke positie van het Rijk bij het ontwikkelen van wettelijke kaders. Organisatorisch staat het Rijk ook sterk via de regionale aanwezigheid door de 7 regionale milieucentra (naast de 19 regiokantoren van haar 'Staatsbosbeheer'). Veel rijksinvloed zal via deze regionale milieucentra lopen, wanneer deze omgevormd worden van een provinciale organisatie naar een rijksdienst die als instrument van de minister gaan opereren. Deze regionale milieucentra wordt toezichthouder voor de gemeente. De dienst vormt bevoegd gezag in alle intergemeentelijke zaken, en bij de ontheffingen van bouw- en beschermingsbesluiten en grote projecten met gevolgen voor natuur en landschap.

Gemeenten

Zoals al eerder is gesteld, neemt het belang van de gemeenten toe in het natuurbeheer. Dit geldt bijvoorbeeld voor de regulering van het areaalgebruik, maar ook voor het beheer van eigen natuurterreinen (naar schatting 4-7% van het gemeentelijke areaal bestaat uit beschermde natuur¹⁴). Een andere essentiële verandering is dat de gemeente vanaf 2007 het bevoegde gezag is geworden voor agrariërs. Veranderingen in bedrijfsvoering en areaalgebruik moeten bij de gemeenten bekend zijn, en daar vallen ook de beslissingen over vergunningen/toezeggingen onder. Met Natura 2000 als uitgangspunt zijn interessante relaties tussen gemeenten en agrariërs aan het ontstaan, bijvoorbeeld op het gebied van de waterhuishouding. Ongeveer 85% van al het landareaal in Denemarken voert water af naar fjorden en kusten die onder Natura 2000 vallen. Dat betekent dat deze 'afwatering' niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van de gebieden. De vraag is welke gevolgen dit zal krijgen, want bijna alle landbouwgebieden in Denemarken hebben hiermee te maken. Samengevat worden de gemeenten de komende tijd steeds belangrijker voor het terreinbeheer binnen de Natura 2000-gebieden. Tot juni 2010 gaan de gemeenten detailplannen maken voor wat wel of niet mag op de terreinen (zie ook rol gemeenten onder par. 4.4).

NGO's/Natuurorganisaties

De natuurorganisaties in Denemarken zijn geen terreinbeherende organisaties met eigen terreinen. Toch 'werken ze' op verschillende manieren aan terreinbeheer. Dat geldt voor de planning van terreinbeheer, als partners in het beheer, of als uitvoerders van projecten. Verder

¹³ Deze cijfers zijn afkomstig van de handelingsplan voor biologische diversiteit en natuurbescherming in Denemarken 2004-2009. Zie <http://www.sns.dk/udgivelse/2004/87-7279-569-7/html/kap07.htm>

¹⁴ Deze schatting is gebaseerd op cijfers uit de voormalige provincie Aarhus. Een steekproef uit een andere gemeente laat een vergelijkbaar beeld zien. Zie voor een detailoverzicht over Aarhus op <http://www.aaa.dk/aaa/index/serviceomraader/nm/nm-regioplan/nm-nkp-2005/nm-npk>

werken ze aan monitoring en evaluatie van het beheer.¹⁵ De natuurorganisaties lijken echter meer gericht te zijn op het uitoefenen van invloed, dan op het uitvoeren van beheertaken in de gebieden. In de Natura 2000-gebieden werken de Natuurorganisaties wel mee aan de besluitvorming en aan het maken van goede gebiedsplannen. In 2010 moeten de actieplannen voor Natura 2000 er liggen. In de actieplannen staan dan zaken als begrenzing, gewenste natuurtypen en/of soorten en hoe dit gerealiseerd zal worden. De natuurorganisaties blijven ook betrokken bij de monitoring, evaluatie en eventueel verdere besluitvorming voor Natura 2000. In de nationale parken zitten de natuurorganisaties in het bestuur. De grootste natuurbeschermingsorganisatie (DN) probeert nu een goede en stevige partner te worden voor vooral de gemeente. De lokale DN-organisaties richten zich steeds meer op een actieve deelname in de besluitvorming rond natuur.

Particulieren: agrariërs

De regering gaat door met het stimuleren van agrarisch natuurbeheer. Sinds het jaar 2000 hebben 60% van de agrariërs natuurmaatregelen genomen. Het gaat vaak om kleine ingrepen, zoals ecologische randzones, natuurlijke afscheidingen in plaats van palen en ijzerdraad, kleine beplantingen etc. (Holbeck, 2007)¹⁶. Het Actieplan voor biodiversiteit van de Deense regering¹⁷ (heeft als doel om in de periode 2004-2009 30.000 hectare landbouwgrond via agrarisch natuurbeheer te beschermen; tot 2015 zelfs 50.000 hectare. Er is geïnvesteerd in meer en beter advies voor agrariërs die aan natuurgerichte maatregelen willen meewerken (Natuurgerichte consultancy, zie Kader). Ook landbouworganisaties geven steeds meer adviezen door zelf natuuradviseurs in dienst te nemen.

Natuurgerichte consultancy

De Deense regering ziet veel potentieel in agrarisch natuurbeheer. Sinds 2000 hebben meer dan 60% van de agrariërs natuurmaatregelen genomen, hoewel het hier vooral om kleine ingrepen gaat, zoals ecologische randzones, levende afscheidingen in plaats van palen en ijzerdraad, kleine beplantingen etc. In 2006 kregen 819 agrariërs toezegging voor middelen voor natuurmaatregelen op hun grond. Van dit aantal werkte 441 agrariërs echt een natuurplan uit, 380 agrariërs kwamen niet zo ver. De kwaliteit van de plannen namen in dat jaar toe als gevolg van beter en meer 'natuurgerichte consultancy'. Landbouworganisaties bieden ook in toenemende mate dat soort adviezen aan, door zelf natuuradviseurs in dienst te nemen. Uit een onderzoeksproject met 53 agrariërs bleek dat de meeste agrariërs ook bereid zijn om zelf delen van het natuurbeheer te financieren, aldus Holbeck, 2007. De betalingsbereidheid lag rond 2.000-10.000 DKR (ca 270-1.340 euro). Ze waren niet zo bereid om consultants te betalen. Ook niet als 20 tot 30 uren advieswerk een natuurplan oplevert (Smits *et al.*, 2008: 58-59).

Het Deense natuurbeleid zet zwaar in op kennisontwikkeling en kennisverspreiding. Dat is een gevolg van zorgen over de ecologische effectiviteit van alle plannen, want de kwaliteit per project/plan loopt sterk uiteen, aldus Holbeck. Belangrijk is de inzet van de consultant voor agrarisch natuurbeheer. De consultant werkt het natuurplan uit en hiervoor wordt geïnvesteerd in speciale opleidingen. De prioriteit voor de inzet van middelen voor agrarisch natuurbeheer is vooral gericht op Natura 2000-gebieden en nationale parken. Veel van de beschermde natuurgebieden liggen nog buiten Natura 2000. De Deense staat is eigenaar van 25% van de

¹⁵ Zie jaarplan van Danmarks Naturfredningsforening, vastgelegd op de jaarvergadering van 19 november 2006.

¹⁶ Holbeck stelde dit op een power point presentatie op de 'Plantekongres' in 2007. Holbeck was toen consultant voor de afdeling Plan & Milieu op het Milieuministerie.

¹⁷ Zie <http://www2.skovognatur.dk/udgivelser/2004/87-7279-569-7/html/helepubl.htm>

Natura 2000-gebieden¹⁸. De overige Natura 2000-gebieden (dus 75%) zijn in private handen, en ze hebben vooral een agrarische bestemming of bos. Dat is een van de redenen dat de Denen zwaar inzetten op agrarisch natuurbeheer. De nieuwe wetgeving verplicht de grondeigenaren, agrariërs en boseigenaren binnen de Natura 2000-gebieden om toestemming te vragen bij veranderingen in het grondgebruik of bedrijfsvoering.¹⁹ Voor een vlotte afwikkeling van de administratieve kant is afgesproken dat de grondeigenaar binnen vier weken een bezwaar dient te krijgen, anders kan men overgaan tot uitvoering van het eigen plan. Gedorven inkomsten als gevolg van natuurbescherming zal leiden tot een vergoeding.

Particulieren: private boseigenaren

Denemarken zet ook nog in op een meer milieuvriendelijke manier van bosbeheer. Van de ca. 500.000 hectare bos in Denemarken is ongeveer 1/3 van de overheid (1/4 van het bos is staats eigendom en het restant tot 1/3 van het bos betreft gemeentegrond). De rest van het bos is in particuliere handen en het stimuleren van een omslag naar een meer natuur- en milieuvriendelijke werkwijze wordt door de regering als een kans gezien. Het gaat dan om ongeveer 25.000 verschillende particuliere eigenaars met samen 300.000 ha bos.

Nationale Parken: stuurgroep en parkraad

De vijf Nationale Parken krijgen een bestuur met een stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van Rijk, gemeenten, belangenorganisaties en lokale 'parkraden'. Een parkraad zorgt voor (lokale) participatie, voor invloed en steun, door deelname van belangenorganisaties, experts en ongeorganiseerde burgers. Waar het Rijk meer dan 50% van het areaal in eigendom heeft, voert zij ook het secretariaat en het terreinbeheer. De minister kan een gebied aanwijzen als nationaal park, en heeft bepaalde rechten om de begrenzing en voorwaarden te bepalen. Een nationaal park kent een grote mate van onafhankelijkheid van de grillen van bestuurders en schuivende opvattingen over wat mag gebeuren in het park. De positie van een nationaal park is wettelijk verankerd. De minister mag een voorzitter benoemen, maar mag alleen sturend optreden als zwaarwegende belangen in het geding zijn.

Vergeleken met Nederland lijkt Denemarken meer in te zetten op deelname van particulieren. Dat vraagt veel van de bereidheid tot deelname. De overheid probeert via subsidieregelingen deelname te stimuleren. De Deense overheid zet ook in op het financieren van adviestrajecten. Consultants kunnen bijvoorbeeld plannen op papier zetten, of de aanvraag voor een subsidie begeleiden. Ook gebiedsprocessen kunnen steun krijgen voor het organiseren van processen en andere zaken. Op deze punten is de betalingsbereidheid van particulieren het kleinst.

4.4 Bestuurlijk proces

Denemarken in een bestuurlijke omwenteling

Zoals vermeld zit Denemarken anno 2008 midden in een bestuurlijke transitie. De volgende kenmerken zijn essentieel (Smits *et al.*, 2008):

- In 2007 zijn de provincies afgeschaft en het natuurbeleid is van de provincies grotendeels naar de gemeenten gegaan. De rol van de gemeente neemt daarom toe. Het aantal gemeenten is van 275 naar 98 gegaan.
- Het Rijk speelt ook belangrijke rollen. Centraal staat het Miljøministeriet, met een departement en intern verzelfstandigde uitvoerende diensten. Twee belangrijke nationale rijksdiensten zijn *miljøstyrelsen* en *naturstyrelsen*. Eén rijksdienst betreft het regionaal gerichte *miljøcentrum*, met zeven regionale kantoren.

¹⁸ zie http://www.skovognatur.dk/NR/rdonlyres/9F8A3730-1049-4BC1-8A66-AA0D3B5AB24A/0/natura_2000_net.pdf

¹⁹ Uit een toelichting van Skov- en Naturstyrelsen van september 2004.

Zie http://www2.skovognatur.dk/natura2000/love_forvaltning/Anmeldeordning/brochure.htm

- Er zijn vijf regio's gekomen, met een 'regioraad' per regio. De regio's maken straks richtinggevend regioplannen. De regio's vervangen zeker niet de provincies, en vormen geen rijksdiensten. De bedoeling is dat het 'ontmoetingsplekken' worden voor afstemming en het ontwikkelen van nieuwe ideeën en werkbare oplossingen. De regio's worden zelfstandige bestuursorganen met een eigen takenpakket.
- Het regioniveau is voor de gemeenten belangrijk omdat ze straks afgerekend worden op de mate van aansluiting op het regioplan.
- Het Rijk beoordeelt de realisatie van het beleid en om dat beter te doen, investeert het Rijk meer in haar eigen regionale rijksdiensten (milieucentra).
- De grootste natuurorganisatie (Danmarks Naturfredningsforening; DN) richt nu de aandacht op een heroriëntatie en reorganisatie conform de bestuurlijke vernieuwing: naast agrarisch natuurbeheer en biodiversiteit vooral op de gemeenten en de regio's.

Het centrale vraagstuk in Denemarken is hoe de afschaffing van de provincies verloopt, hoe de overgang van drie bestuurlijke niveaus naar twee niveaus (Rijk en gemeenten) gaat, en hoe een 'derde niveau' (de regio) die als een soort ontmoetingsplek voor alle partijen gaat functioneren zich zal ontwikkelen. De ministeries blijven, maar de *amten* (provincies) zijn er dus niet meer.

De regio als 'ontmoetingsplek' voor natuurbeleid

Hoe de regio een rol kan spelen voor het natuurbeleid hangt af van de bemensing en de middelen die op dat niveau terecht komen. De regio's zullen het niet van de formele bevoegdheden moeten hebben. Ze zijn meer bedoeld als overlegorganen en 'ontmoetingsplekken'. Alle partijen richten zich in ieder geval nu meer op de regio. De gemeenten doen dat omdat het gemeentebestuur afgerekend gaat worden op de mate van aansluiting op het regioplan. Het Rijk moet in staat zijn om de voortgang van het beleid vanuit het regioniveau te kunnen beoordelen. Vandaar de investeringen in eigen regionale rijksdiensten (milieucentra). Maar ook de natuurorganisaties (DN) richten zich op de regio en de gemeenten. Ze vertrouwen de gemeenten namelijk niet (Danmarks Naturfredningsforening, 2007).

Natuurorganisaties kijken argwanend naar de gemeenten

Er is een behoorlijk sceptische houding bij de Deense natuurbeschermers: in de gemeenten als machtige pleitbezorgers voor het natuurbeleid en in terreinbeheerders hebben ze weinig vertrouwen. Zo vrezen de natuurbeschermers dat de ervaringen, competenties en capaciteiten die bij de provincies opgebouwd waren door de jaren heen, nu gaan verdwijnen. De vraag is of dat zomaar naar de gemeenten doorstroomt. Hebben de gemeenten wel de nodige interesse in natuur?

Er is vrees voor het verkwaselen van zaken die over lange tijd zijn opgebouwd.²⁰ De sceptische houding van de natuurbeschermers werd nog eens versterkt toen de nationale vereniging van gemeenten (KL) met de mededeling kwam dat de 'biodiversiteitsdoelen niet onder de gemeenten vielen'. Deze opmerking viel niet goed, zeker niet kort nadat de gemeenten de meeste van het uitvoerende natuurbeleid hadden overgenomen. KS voegde hieraan toe dat de gemeenten niet tegen de taak op zich waren, maar dat zij eisen dat er wel voldoende en passende middelen beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering ervan.

²⁰ Bennekou, de directeur van Danmarks Naturfredningsforening, is een van de prominente critici van de bestuurlijke omwenteling en de gevolgen daarvan voor de natuur. De economie en niet de ecologie zal de prioriteit krijgen. "Zij (de gemeenten) gooien nu al de handdoek in de ring", stelt hij (zie www.dn.dk/sw75578.asp).

Het ministerie van Milieu kwam snel met de geruststellende mededeling dat de natuur in dit proces van bestuurlijke vernieuwing goed verankerd was: alle natuurwetten blijven van kracht, evenals alle planbepalingen rond natuur. Het natuurbeleid zou zelfs verruimd en versterkt worden, met meer en betere regionale planning, en meer aandacht voor biodiversiteit²¹. De natuurbeschermers zijn niet overtuigd. Ze hebben nog weinig vertrouwen in de decentralisatieoperatie en wensen een sterkere rol van het Rijk. Maar ook de gemeenten zijn niet gerustgesteld, zolang taken en middelen niet op elkaar aansluiten.

De rol van het Rijk is sterk en blijft sterk

Het Rijk zal bovengenoemde onrust wellicht voor een deel moeten opvangen. Dat is voor een belangrijk deel terug te voeren op de sterke rol van het Rijk. Er is aanzienlijke sturingskracht van het Rijk in het Deense beleid via nationale directieven en regels. Dat zien we in de nationale planningswet voor ruimtelijke zaken en bouwen²², en de *miljømålsloven* (Milieudoelwet). De procedurele kant is hierin sterk ontwikkeld. De Milieudoelwet reguleert de omgangsvormen en beperkt de gemeentelijke handelingsvrijheid. Een belangrijke mijlpaal is het jaar 2009, wanneer men de ervaringen met de *miljømålsloven* gaat evalueren. Denemarken wil dan de wet verder aanscherpen, en in 2010 tot bindende afspraken komen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Natura 2000-gebieden. De afspraken zijn bindend voor een periode van zes jaar. Hierin herkennen we de principes van de bestuursovereenkomsten voor ILG uit Nederland (zeven jaar). Ook de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn zullen hierin geplaatst worden.

De ontwikkelingen in de natuurplanning tot 2009 worden gevolgd via een groot nationaal programma voor monitoring en evaluatie van natuur- en milieubeleid (NOVANA). NOVANA zorgt er ook voor dat de gemeenten niet zo vrij zijn om richting Rijk en Europese Unie zelf te bepalen hoe te rapporteren over de voortgang. De meeste voortgangsrapportages worden via NOVANA geregeld (zie verder par. 5.5.2). In tabel 4.3²³ staan de taken en rollen voor de gemeenten en Rijk op een rij, waardoor het inzichtelijker wordt hoe de bestuurlijke verhoudingen zijn.

Op het nationale beleidsniveau krijgt het Rijk de plicht om bezwaar te maken als de gemeenten onvoldoende rekening houden met (inter)nationale belangen, zoals Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water²⁴. Dit kan sterk sturend werken, mits de NGO's (natuurorganisaties) de uitvoering van deze rol van het Rijk nauwkeurig gaan volgen. Dit zou tot een grotere juridisering van het beleid kunnen leiden. Vele vraagstukken kunnen voor de rechter/klachteninstanties worden gebracht. Dit hangt echter mede af van de sturingsambitie van het Rijk. De regering streeft een terughoudende opstelling na, waar alleen regio-overstijgende en (inter)nationale zaken in aanmerking komen voor rijksbeleid. Aan de andere kant is het de vraag hoe terughoudend het Rijk zal zijn, want zij werkt overal en op alle niveaus mee en kijkt actief mee bij de uitvoering. Rijksdiensten zijn bijvoorbeeld vaak betrokken als partner in de uitvoering. Daarnaast voert het Rijk ook zelf een actief natuurbeleid uit, als terreinbeheerder. Dat gebeurt vooral door de dienst Staatsbos- en Natuurbeheer, waardoor het Rijk een sterke actor is op het gebied van verwerving, inrichting en beheer van natuur. Bij elkaar vormen het Deense 'Staatsbosbeheer' en de milieuentra potentieel sterke partners in het natuurbeleid, die het Rijk tot meer dan een toezichthouder maken.

²¹ Dit was al bekend gemaakt in een notitie van het ministerie van Milieu in 2004.

²² Zie ook de studie van het Ruimtelijk Planbureau 'Het gras bij de burens'.

²³ bron: http://www.greve.dk/upload/de_nye_opgaver.pdf:

²⁴ Volgens een beleidsnotitie van het ministerie van milieu en de Deense vereniging van gemeenten ('kommuneplanlægning i en reformtid').

Tabel 4.3: Taken en rollen van het Rijk en de gemeenten in het Deense natuurbeleid, met nadruk op natuurbeheer.

Bestuurlijke relaties en sturing	Rijk	Gemeente
Wetten en procedures	Veel invloed door sterke procedurele inslag in wetgeving. Relaties tussen de partijen in sterke mate bepaald door wet. Vrijheid gemeenten beperkt.	Rijk heeft zichzelf beperkingen opgelegd: Richt zich nadrukkelijk op internationale belangen, substantiële effecten (gemeente overschrijdende zaken). Betekent weer meer vrijheid voor gemeenten.
Bevoegd gezag	Toezichthouder gemeente via regionale <i>miljøcenter</i> . Stelt aanpassingen voor op basis van prestaties. Werken adviezen uit voor gemeentepannen. Verplicht bezwaar als gemeenten Natura 2000 (e.a. verdragen) slecht naleven. NGO's waakhonden. Bevoegd gezag bij opheffing bescherming, ook bouwbesluiten.	Bevoegd gezag voor alle natuurterreinen. Vergunningen en toezicht bedrijven, inrichtingen. Bevoegd gezag alle waterlopen (incl. meren en grondwater). Toezicht op alle grondeigenaren openbare ruimte, recht om regels/voorschriften te maken. Maakt voorstellen voor meer bescherming of juist het opheffen van een beschermingsstatus.
Budgetten	Rijk mag schuiven met geld, prioriteiten stellen, meer nadruk op rijksbelangen centraal in budgetten.	Materiële overdracht van provincie (250fte's naar gemeenten). Praktische bestedingen (aanpak, fasering en uitvoering). Geldt voor natuur en stedelijk vernieuwing en bouwen.
Kwaliteit en planning	Maakt nieuwe handleidingen voor omgang met natuurbeheer, ook voor verstedelijking en bouwen. Nieuw sturingssysteem voor het borgen kwaliteit.	Toezicht, data, registratiesystemen, planning, ict, administratie op tal van thema's (stedelijk uitbreiding, landschap, verkeer, milieu, landbouw, bos, natuur, water, kust). Ook Natura 2000-gebieden.
Monitoring en evaluatie	Sturing via NOVANA: bindt de gemeente aan verplichtingen	NOVANA zorgt voor minder detailwerk per gemeente.
Organisatorisch	Hands-on aanwezigheid in planning en uitvoering via regionale rijkscentra en diensten. Toezichtshouder en adviseur.	Organisatie in ombuigingsfase naar het nieuwe natuurbeleid: veel meer direct in aanraking met alle delen van het natuurbeleid.
Praktisch uitvoering terreinbeheer	Partner in uitvoering via rijksdiensten, natuurbeheer op 200.000 ha grond via dienst Staatsbos- en Natuurbeheer met haar 19 regiokantoren.	Beheer en uitvoering natuurgronden, agrarisch natuurbeheer, actieplannen natuurgebieden. Ze mogen terreinen aanwijzen en afgrenzen.

Het mag duidelijk zijn dat een lange lijst met taken naar de gemeenten is gegaan. Hoe de werkverdeling in de praktijk uitpakt, moet in vele opzichten blijken. Het gaat volgens Bjørkbom, chef Miljødienst Odense²⁵, nu om relationele verhoudingen: hoe gaat men met elkaar om. Hij stelt dat dialoog en goede voorbeelden van groot belang zijn. De rolverdeling moet zich nog ontwikkelen en de rollen moeten naar elkaar toe groeien. Nu zitten de partijen op verschillende snelheden en niveaus van uitwerking. Leren is een sleutelbegrip, mede omdat veel van de interactie te vinden zal zijn op het projectniveau en bij de concrete uitvoering, waar veel actoren samenkomen. Veel afstemming maar ook meningsvorming zal binnen de regio

²⁵ In een presentatie 8 maart 2007: Bjørkbom, Niels, chef Miljødienst Odense, 8 maart 2007, Middelfart.

plaatsvinden, en het is daarom te begrijpen dat de natuurorganisaties en het Rijk zich nu sterk op de regio richten. Wellicht wordt de behoefte aan gemeenteeverschrijdende overwegingen sterker, waarmee het regioniveau belangrijker zal worden.

De vijf regio's moeten elk voor hun eigen regio een ontwikkelingsplan maken. Deze plannen zullen 'richtinggevend' voor alle betrokkenen zijn, ook voor de gemeenten. Dit kan zeer belangrijk worden, want het gaat om zaken als verontreiniging, gebruik van grondstoffen en toezicht op complexe processen en projecten. Echter, de concrete planuitwerkingen en vergunningsverleningen vallen meestal onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De procedurele bepalingen in de planwet en milieudoelwet reguleren ook in detail hoe de verantwoordelijkheden verdeeld worden. De verwachting is dat de bredere inzichten en de dialoog over nut en noodzaak juist op regioniveau invloedrijk zullen zijn.

Voor de gemeenten is het belangrijk hoe ze omgaan met het zoneringssysteem dat in 2009 ingevoerd wordt. Hierin mogen gemeenten bepalen waar de 'stadszones', 'zomerhuiszones' en 'landzones' komen (Milieuministeriet, 2007: Overzicht rijksbelangen in de gemeentelijke planning 2007-2009). Het Rijk geeft weliswaar een lange lijst met eisen mee, maar de inhoud van deze eisen blijven vaak hangen in formuleringen als "dient rekening te houden met...". Hoe de verantwoordelijkheden verdeeld wordt valt nog te bezien. Voor terreinbeheer in de beschermde natuurgebieden zijn er aanvullende hulpmiddelen zoals kaartmateriaal e.d. waarin aangegeven wordt wat wel of niet mag op een bepaald terrein. In de wet is in detail vastgelegd hoeveel meter afstand er moet zijn tussen een natuurterrein en bijvoorbeeld een bouwactiviteit. In welke mate een activiteit effect heeft op de natuurkwaliteit valt echter niet in een wet te plaatsen. Mogelijk zijn er op dit punt spanningen te verwachten.

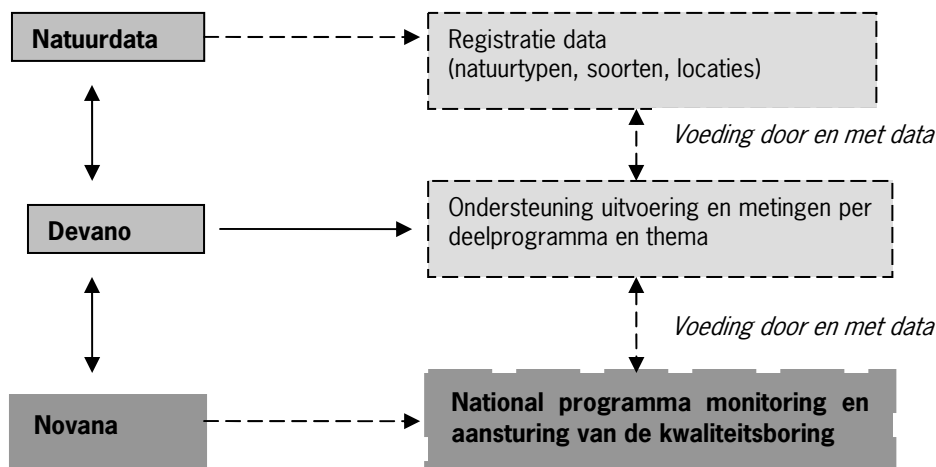
Spanning is er ook te verwachten in de verplichting voor het Rijk om op te treden bij gemeenteeverschrijdende zaken. Ook het afstemmen tussen gemeenten is een rijkstaak. Doel hiervan is het realiseren van een echt nationaal ecologisch netwerk. De vraag is hoeveel prioriteit deze opgave zal krijgen van het Rijk. In principe is dit een sterk sturingsmiddel. Voor een deel kan dit opgepakt worden door de regio's. De vraag is dan hoe sturend de regionale rijksdiensten zullen zijn op dit punt.

De 'regio' mist in ieder geval een belangrijk middel, en dat is de bevoegdheid om zelf belastingen te innen. Dat is voorbehouden aan het Rijk en de gemeenten. Alle financiering van regioplannen moet dus via Rijk of gemeenten gaan. Op termijn kan de regio echter een behoorlijke partij worden in de planvorming. Voor de 34 gemeenten in de regio Kopenhagen is er bijvoorbeeld per 1 juli 2007 een plan dat leidend wordt voor de gemeenten.

Zowel Nederland als Denemarken zijn landen in een zeker omwentelingsproces. De ontwikkelingen gaan in beide landen naar een meer programmatisch aanpak, met zware rollen voor de uitvoering en afstemming op regio/gebiedsniveau. Zowel de gemeenten in Denemarken als de provincies in Nederland moeten toewerken naar een meer gebiedsgericht natuurbeheer, waar de externe invloeden belangrijk zijn.

4.5 Inhoud: kwaliteitsborging

Denemarken kent een serie nieuwe instrumenten om het natuurbeleid voor de komende jaren te versterken. Achter elkaar zullen we de belangrijkste doornemen: NOVANA heet het geheel van monitoring en data-analyse dat het systeem van kwaliteitsborging vormt. Natuurdata is een subsysteem voor registratie van data. DEVANO ondersteunt de uitvoering van NOVANA. Figuur 4.2 geeft een beeld van de Deense kwaliteitsborging voor het natuurbeleid.



Figuur 4.2: Kwaliteitsborging Denemarken

4.5.1 Natuurdata: een nationaal instrument voor registratie van data

NOVANA wordt gevoed door data van 'Danmarks Naturdata'. Dit is de Deense naam voor een nationaal instrument voor het beheer van gegevens voor beschermde natuurdoeltypen, bedoeld om het monitoren van de natuur gestalte te geven in Denemarken. Hierin verzamelt de overheid registraties van natuurtypen en soorten op locaties over het hele land. Daar komen we zo op terug, maar op hoofdlijnen betekent het dat data die voorheen verspreid waren opgeslagen in diverse databases binnen de verschillende overheden en onderzoeksinstituten nu op één plek te vinden zijn.

De administratie van het natuurbeleid zal de komende jaren bij de gemeenten liggen. Hierdoor gaan de gemeenten ook belangrijke data verzamelen en gebruiken. Deze werkzaamheden zullen door Natuurdata meer doelgericht worden. Dat geldt ook voor het verzamelen van data. Het Rijk blijft echter de belangrijkste leverancier van systematisch verzamelde data via het nationale monitoringssysteem. Gemeentelijke ambtenaren kunnen dan direct gegevens uit de database halen voor hun doelen.

De data van Natuurdata stammen af van de volgende bronnen:

- **Bezichtiging:** natuurgebieden die onder de natuurbeschermingswet §3 vallen. Data van bezichtigingen van toezichtambtenaren, stamt vooral af van provinciale databases. Deze zijn nu geconverteerd naar Natuurdata.
- **Monitoring:** onder NOVANA-programma. NOVANA staat voor het nationale monitoringsprogramma voor watermilieus en natuur. Het deelprogramma 'natuur' zit in een soort interprovinciaal database. Voortaan vindt het monitoren zelf plaats via de 7 (rijks)milieucentra en de verzamelde data gaan naar Natuurdata.
- **Kaarten:** over habitat natuurdoeltypen uit het DEVANO-programma. De provincies hadden een zogenaamde TILDA-database voor 'habitatnatuurdoeltypen'. Dit was de eerste generatie basisanalyse voor Natura 2000. Toekomstig kaartmateriaal zal door de milieucentra verzameld worden via DEVANO: een programma voor een decentrale water- en natuur monitoring. Deze data gaan ook naar Natuurdata.
- **Andere monitoringsdata:** het Deense Milieuonderzoek bezit al data van vele soorten, en dat gaat naar Natuurdata.

- **Publieke data:** vanaf 2008 kan iedereen met toegang tot internet data plaatsen op Natuurdata. Zo kunnen mensen melding maken van observaties over (zeldzame) soorten.

Alle overheden hebben vanaf 2007 toegang tot Natuurdata via *Danmarks Miljøportal* (www.miljøportal.dk/natur). Overheden kunnen ook data bewerken, terwijl het publiek niet in bestaande databases zomaar veranderingen kunnen aanbrengen. De overheid kan wel observaties van zeldzame soorten maskeren, met als doel de soort te beschermen.

Natuurdata is gekoppeld aan *Danmarks Arealinformation*. Dat is een gebiedsgerichte database met kaarten (toen van de provincie). Hierin kunnen natuurbeheerders en anderen direct zoeken op gebied, soort, periode, adressen, register, en archief.

Om enige orde en reproduceerbaarheid aan te brengen in het materiaal in de database is er een gestandaardiseerd registratieformulier gemaakt voor elk van de belangrijkste natuurdoeltypen: heide (hede), weide (overdrev), veen (moser), weiland (ferske enge), kust weide(strandeng), natte natuur (vannhuller), duinen (klitter). Men kan echter vele verschillende typen informatie en (stam)data kwijt in de database. Men kan bijvoorbeeld zelf het gebied of de gebiedsafbakening kiezen. Men kan ook een waarde toekennen aan het gebied, bijvoorbeeld door aan te geven dat een deelgebied zeer waardevol is. Als een gebied hierdoor in twee delen wordt gesplitst moet men ook twee aparte registraties in de database doorvoeren. Als iedereen deze invoer doet, ligt uiteraard chaos op de loer. Om dat te voorkomen, wordt een kwaliteitstoets uitgevoerd voordat een registratie publiek gemaakt wordt.

Voor de natuurwaardering (kwalitatief) hanteerden de provincies vroeger allemaal een eigen systematiek. Dat gaat op de schop. De natuurkwaliteit gaat nu vermeld worden met gebruik van een schaal die van 1-5 loopt. Hoge natuurkwaliteit geeft een 1 of een 2. In de categorie 3 en 4 zitten de kwalificaties redelijk tot matig, en in 5 is de kwaliteit slecht. In gebieden van categorieën 1 en 2 zijn amper sporen van ingrepen op natuurkwaliteit; in gebieden van categorieën 3 en 4 is menselijk ingrepen duidelijk zichtbaar en in gebieden van categorie 5 is het zo slecht gesteld dat het natuurdoeltype dat daar beoogd wordt haast niet meer herkenbaar is. Door een gestandaardiseerde aanpak kan men zo gebieden vergelijken. Alle gemeenten hanteren dus een uniforme aanpak en meetlat. Zo ver is het echter nog niet gekomen. Op dit moment is hier een stevige discussie over gaande (zie par. 4.5.2).

4.5.2 NOVANA: een noviteit in het natuurbeleid

Nieuw en permanent monitoringsprogramma in ontwikkeling

Met NOVANA heeft Denemarken een nieuw en permanent programma voor het monitoren van natuur en milieu in Denemarken. Dit is niet hetzelfde als dataverzameling, maar een programma waarin onder meer de dataverzameling een plek zal krijgen. De introductie van NOVANA begon in 2004 en is tot stand gekomen in een proces waar zowel nationale als internationale overwegingen een rol speelden. Internationaal speelt de ontwikkeling rond internationale verplichtingen een belangrijke rol. Denemarken wilde een betere systematiek om helderheid te kunnen brengen in de vraag of het land voldoet aan de internationale verplichtingen. Dat geldt bijvoorbeeld ten opzichte van de ontwikkeling binnen de EU met de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Maar er zijn ook andere verdragen en conventies (zie de opsomming in par. 4.6). In Denemarken zelf speelde de evaluatie van de Wilhjelm-commissie in 2001 een belangrijke rol. Later volgde ook een internationale evaluatie van de toen geldende structuur van monitoring Nova-2003 (Wilhjelmudvalget, 2002; Codling *et al.*, 2002).

Deelprogramma's binnen NOVANA

NOVANA beoogt een programmatische aanpak, op basis van een aantal deelprogramma's. Er zijn deelprogramma's voor a) de achtergronddeposito (bewaking van de luchtkwaliteit en deposito naar atmosfeer); b) puntbronnen; c) land; d) grondwater; e) waterlopen; f) meren; g) zee en fjorden; h) soorten en 'terrestrische' natuurytypen; i) steden (nationaal meetprogramma luchtkwaliteit).

DEVANO: ondersteuning van de uitvoering

DEVANO is een ondersteunend deel van NOVANA. DEVANO staat voor "Decentral VAnd og NaturOvervågning" (Decentral Water en Natuur Monitoring). DEVANO is deels een gereedschap om de concrete uitvoering en ondersteuning van het NOVANA-programma te realiseren. Denemarken beschouwt het ook als een noodzakelijke stap om de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000 uit te kunnen voeren. Deels is het ook een middel om de milieudoelwet uit te voeren. DEVANO 2008 is vooral gericht op het vaststellen of de milieudoelen voor 2015 gehaald worden en zo niet om de oorzaken daarvan bloot te leggen. Daarnaast wil men vaststellen welke natuurytypen er zijn. De grondslag voor DEVANO zijn de risicoanalyses die de provincies uitvoerden in 2006 voor de waterkwaliteit. Daarin is aangegeven in welke gebieden er risico's zijn voor het niet behalen van de milieudoelen die in het regioplan zijn opgenomen. Vervolgens richt DEVANO zich op de verdere behoefte aan data. DEVANO geeft aan waar doelbereik mogelijk is, en waar doelbereik waarschijnlijk is. Daarbij geeft DEVANO aan of meer data nodig zijn of eventueel verdere analyse nodig is. Het systeem identificeert ook gebieden die voor nadere analyse in aanmerking komen, bijvoorbeeld gebieden waar ingrijpende veranderingen in de milieutoestand zijn opgetreden, of gebieden waar de data meer dan 5 jaar oud zijn. De gebieden met drinkwaterfuncties zijn buiten beschouwing gelaten, omdat dit al een eigen systeem kent via de drinkwaterbedrijven. De dataverzameling, procedures en richtlijnen zijn overigens gelijk aan de overige systematiek van NOVANA.

Aansturing en organisatie van NOVANA

NOVANA is ontwikkeld in een breed samenwerkingsverband waar vele betrokken partijen jarenlang aan gewerkt hebben: het Rijk, regionale overheden, NGO's en particulieren. Het programma is uitgewerkt door DMU (Danmarks Miljøundersøgelse = Deens Milieu Onderzoek). DMU is een dienst die onder het Milieuministerie valt. De sturingsstrategie is in de programmabeschrijving van DMU omschreven als 'gebruikersturing'. De betekenis hiervan is dat het programma in dienst staat van de geldende politieke behoeften. Het Milieuministerie is verantwoordelijk voor deze opgave. Dat betekent dat het vigerende beleid bepalend is voor wat NOVANA doet en niet doet. DMU (Wilhelmudvalget, 2002; Codling *et al.*, 2002) benadrukt dat Denemarken, gezien de vele internationale verplichtingen, zelf niet vrij staat in haar keuzes op dit terrein. Maar het betekent wel dat NOVANA op een door het beleid bepaalde manier ter discussie mag staan. Vooral de primaire opgaven, zoals het monitoren van soorten, staan in ieder geval vast.

Er zijn drie niveaus van aansturing ingevoerd. Aan de top zit een bestuur bestaande uit onderzoekers en ambtenaren. Het bestuur staat voor de opgave om de uitvoering veilig te stellen. Dat doet het bestuur door alle deelplannen en deelprogramma's na te gaan en de voortgang te volgen en beoordelen. Om dat te realiseren is er een secretariaat voor het dagelijkse werk. Onder het bestuur zitten stuurgroepen voor elk van de negen deelprogramma's. In alle negen stuurgroepen zitten een zestal organisaties (onderzoekers en ambtenaren). Al deze stuurgroepen hebben ook een secretariaat voor lopende opgaven. Daar onder bevinden zich zogenaamde vakgroepen of vakvergaderingen. In de vakvergaderingen zit een breed palet van onderzoekers, ambtenaren en regionale actoren, inclusief NGO's. Dit zijn vakinhoudelijke ontmoetingsplekken. DMU heeft de leiding en heeft een monitoringssectie in het leven geroepen om de relaties tussen te partijen te volgen en te coördineren.

Dit alles vormt de organisatie van NOVANA. Op de loonlijst staan omgerekend 53 fulltime formatieplaatsen. Daarnaast waren er (althans in het laatste jaar van het provinciale bewind) 170 fte's van provincies en de gemeente Kopenhagen direct betrokken. Hoeveel andere betrokkenen er zijn, is niet te schatten. Vele organisaties echter, volgen de ontwikkelingen binnen NOVANA op de voet.

Om de aansturing mogelijk te maken, zijn er afspraken gemaakt over:

- Opslag en uitwisseling van data.
- Format-uitwisseling van data en een codesysteem voor alle parameters. Ze moeten wederzijds uitwisselbaar zijn. Het Rijk gebruikt rijksdiensten (vakdatacentra) voor het actueel, correct en bruikbaar houden van de data. Het programma hiervoor heet STANDAT, dat speciaal hiervoor is ontwikkeld. Voor dit programma bestaat ook een stuurgroep. Zaken die aan de orde komen bij STANDAT zijn de voortdurende behoefte aan up-grades, de verdere standaardisering en de behoefte aan ontwikkeling.
- Een serie deadlines voor data-uitwisseling. Hiervoor is een procedure ontwikkeld waarin de partijen die data aanleveren verplicht zijn om de data eerst aantoonbaar te (laten) toetsen op kwaliteit. Er wordt geëist dat de data onmiddellijk interpreteerbaar zijn. De vakdatacentra ontvangen dus data op gezette tijden, en ze hebben dan drie weken om te reageren op de kwaliteit van de data (fouten aangeven, toelichtingen vragen, correcties eisen).
- Een systeem voor een eenduidige identificatie van de locaties waar de data over gaan. Dit is nodig om een samenhangende en vergelijkbare dataset te maken. NOVANA geeft aan dat dit lastig is. Het systeem is al in 2004 in revisie gegaan. Er is voor een hydrologisch referentiesysteem gekozen, met in de basis metingen aan puntbronnen. Daarnaast is modelmatig de diffuse belasting van het milieu berekend. Of de opstartproblemen opgelost zijn valt hier niet te zeggen.
- Technische kwaliteitsborging. Er zijn precieze procedures gemaakt voor het doen van veldanalyses. De vakdatacentra ontwikkelen en onderhouden deze procedures. Zo mogen chemische analyses alleen uitgevoerd worden door laboratoria met een publieke accreditatie. Verder zijn er gedetailleerde protocollen voor wie wat wanneer moet doen. Elke stap moet controleerbaar zijn.
- Het gebruik van chemische stoffen, hun milieueigenschappen (chemisch, (eco)toxigologisch) en de toepassingen en reguleringen. Hiervoor is een lijst gepubliceerd.
- Thema/sector-overstijgende data. Veel data zijn sector/thema-overstijgend. Denk bijvoorbeeld aan klimaat, meteorologie, landbouwpraktijken, dierhouderijen, dichtheid van dieren, fosfaatgehalten in grond, areaalbenutting, emissies van stallen. Dit zijn data die buiten NOVANA staan. NOVANA moet dus externe data aangeleverd krijgen. Daar zijn met betrokkenen bijzondere afspraken over gemaakt. Er wordt uniformiteit in datasets en gebruik nagestreefd. NOVANA kent een programmatische beschrijving voor het gebruik van data.
- De inzet op thema/sector-overstijgende kwesties. Het bestuur bepaalt elk jaar welke van kwesties aandacht vragen die in NOVANA opgenomen moeten worden, en met welke middelen. Het gaat bijvoorbeeld om het testen van bestaande methoden en de gevolgen voor strategische oordelen. Kortom om de werking van NOVANA te optimaliseren.

Bovenstaande opsomming betreft een systeemomschrijving van NOVANA. Voor een verder begrip van NOVANA in relatie tot natuurbeheer is het nodig om een blik te werpen op ontwikkelingen buiten NOVANA zelf.

De kwetsbaarheid van NOVANA

Om de kwetsbaarheid van NOVANA beter te begrijpen, moeten we terug naar het bredere beleidskader voor natuurbeheer. Zoals reeds gesteld gaan veel voor NOVANA relevante taken in de beleidsuitvoering over naar de gemeenten: toezicht, dataverzameling, registratie-

systemen, planning, informatietechnologie en administratie op tal van thema's als stedelijke uitbreiding, landschap, technische en bedrijfsmatige inrichtingen, verkeer, milieu, landbouw, bos, natuur, water, en kust. Dat geldt ook voor Natura 2000-gebieden. Een belangrijke opgave voor NOVANA is het kunnen beoordelen van de kwaliteit van dit werk, maar de gemeenten hebben daar problemen mee.

De vereniging van gemeenten (KL) lanceerde op 26 maart 2008 kritiek op het beleid. Concreet gaat het om kritiek op het vaststellen en uitvoeren van Natura 2000-beleid. KL benadrukte dat er veel begrip was voor het goed regelen van een aantal zaken, onder meer om een beeld te krijgen van Natura 2000-gebieden en van daaruit de details van het beleid verder uit werken. Want pas dan kan Denemarken een eenduidig en inzichtelijk beleid voor alle Natura 2000-gebieden van de grond krijgen. Het geeft ook alle betrokkenen, ook buiten de ministeries, inzicht in de premissen achter het beleid. Volgens KL suggereren de data echter een zekerheid die er niet is, en dat heeft grote gevolgen:

1. De provincies hebben de 254 habitatgebieden in Natura 2000 in kaart gebracht, met begrenzingen, natuurtypen en veldinformatie over de 18 natuurtypen die in het natuurtypeprogramma thuishoren (voor natuur op land). Van daaruit is de berekeningsmethode verder ontwikkeld en uitgevoerd. Dit is de basisanalyse voor Natura 2000.
2. Het probleem voor KL is dat de basisanalyse helemaal niet aan de eisen van 'goede' data voldoen, m.a.w. de data zijn niet valide. Bovendien is het Rijk niet van plan om in deze planfase een revisie van deze kennis en de data te maken. Dit heeft te maken met:
3. Een belangrijk middel voor dataverzameling door de provincies was veldbezoek. Er zijn echter meer parameters van belang, die niet via een bezoek op locatie naar voren komen. Belangrijke zaken zoals eutrofiering, hydrologie, en natuurlijke dynamiek komen niet aan bod. Het meten van de toestand van de natuur via een relatief simpel veldbezoek kan niet vergeleken worden met regelmatig verzamelde data van andere bronnen. De basisanalyse is echter wel op deze simpele en dus ontoereikende manier gemaakt. Het is daarom noodzakelijk dat de huidige areaalbeheerders, en dat zijn vaak de gemeenten, een reële mogelijkheid krijgen om de basisanalyse te corrigeren. Als dat niet gebeurt, is de basisanalyse, die ten grondslag ligt aan de evaluatie, gewoon fout, aldus KL.
4. Als de correctie er wel komt, dan moet dat niet met de huidige budgetten van de gemeenten betaald worden. Er dienen extra middelen hiervoor te komen.
5. De gemeenten hebben al een serie gebrekkige, weinig precieze en foute gegevens over de waterkwaliteit ontdekt. Deze imperfecties zijn vervolgens de basis geworden voor het beleid waarop de gemeenten straks afgerekend worden. En dat kan niet, aldus de gemeenten in het KL.

De gemeenten benadrukken dat ze graag bovenstaande gebreken recht willen zetten, maar dat het niet de bedoeling moet zijn dat ze dat met de huidige middelen moeten doen. Zoals gezegd, moeten er dan nieuwe middelen bijkomen. Bovendien, en dat is essentieel voor KL, moeten de correcties worden uitgevoerd voordat er rijksbeleid gemaakt wordt op basis van de (oude) metingen. Pas als de correcties gemaakt zijn, kan helder worden gemaakt wie wat moet doen, wanneer en met welke financiële middelen.

Een interessant vraagstuk hierbij is wie de meest aangewezen partij is voor deze klus. Is dat de gemeente? Of bijvoorbeeld een rijksdienst? Of de regio? De natuurbeschermers hebben bijvoorbeeld niet al te veel vertrouwen in de gemeente op dit vlak. In de praktijk komt het nu wel neer op de gemeenten, terwijl diezelfde gemeenten bij het hele systeem van het vaststellen van classificaties voor de natuurtoestand, de doelen en de referentieschalen niet betrokken zijn geweest. Er is een werkgroep aan de slag gegaan bestaande uit onderzoekers, rijksambtenaren en provinciale biologen, een NOVANA-team zonder deelname van gemeenten. Het ongunstige hiervan is volgens KL dat het juist de gemeenten zijn die de actieplannen voor

de gebieden moeten gaan maken. Zij gaan veel van het natuurbeheer uitvoeren, data aanleveren en op gebiedsniveau beoordelen. Met een foute dataset in de basisanalyse ontstaan er problemen. Het is daarom van groot belang de gemeenten te betrekken bij de verdere doelvaststelling en hen de ruimte te geven voor correcties, zo omschrijven de gemeenten in KL de situatie in het voorjaar van 2008. Op het moment van dit schrijven lijkt er nog geen oplossing te zijn voor dit probleem. Het huidige voorstel, gemaakt door het milieuministerie, gaat niet verder dan een inspraakrol voor de gemeenten.

Bovenstaande kritiek van de gemeenten op NOVANA en het rijksbeleid is op zich zeer interessant, maar deze problematiek kan ook omgedraaid worden. Met de invoering en werking van NOVANA kunnen de gemeenten 'werk uit handen geven' en aan NOVANA overlaten. Veel taken zullen in NOVANA-verband ontwikkeld en bewerkt worden. De gemeenten kunnen zich dan veel meer richten op kerntaken rond het beheer zelf. Zwaktes in datasets zullen door NOVANA ontdekt en gecorrigeerd moeten worden. Daar hoeven de gemeenten zich geen zorgen over te maken. Dit is weliswaar net zo goed een politiek keuze voor zeggenschap en verdeling dan alleen een keuze voor een werkstrategie. Maar het is wel verbonden aan het raamwerk voor beleid, waaronder zaken als het verbeteren en vereenvoudigen van planstructuren. Het totaalbeeld dat ontstaat voor de gemeente bij dit systeem kan positief uitvallen.

Vereenvoudiging en digitalisering gemeentepannen

De vereenvoudiging en digitalisering van gemeentepannen betreft een verandering die zich in de startfase bevindt. Alle plandocumenten, van strategische plannen en concrete planvoorstellen tot vastgelegde plannen dienen in een gezamenlijk systeem te komen. Tot nu toe was het zo dat de gemeenten alle planvoorstellen naar een lange lijst met rijksdiensten moesten opsturen. Dat is nu verleden tijd. Alles komt nu terecht in *PlansysteemDK*. Hiermee krijgt een gemeente één aanspreekpunt bij het Rijk met betrekking tot het indienen van plannen. Daarmee vervalt een voor de gemeente tijdrovende procedure. Daarnaast kan een bepaalde gemeente kijken hoe andere gemeenten omgaan met hun plannen. Het plansysteem kan dan een rol als *benchmark* vervullen. Volgens het invoeringsplan van *PlansysteemDK* zouden alle gemeenten in april 2008 klaar moeten zijn met het invoeren van de plannen. Zo ver lijkt het anno 2009 nog niet te zijn, maar dat komt deels doordat er niet zoveel definitieve plannen zijn. *PlansysteemDK* is toegankelijk voor burgers, bedrijven, NGO's etc. Hiermee zijn de communicatie over plannen en administratieve lasten sterk vereenvoudigd. Althans, volgens de bedoelingen in het plan.

Nationaal programma: spannend proces – wel topzwaar

Met de nieuwe programmatische aanpak rond de kwaliteitsborging zit Denemarken nu in het midden van een spannend proces. De taak is om de versnippering van data en monitoring tegen te gaan en de bruikbaarheid te verhogen. Op dit punt lijkt er een groot verschil met Nederland, hoewel er in Nederland ook een en ander gebeurt op dit vlak. Er is echter geen nationaal programma voor de kwaliteitsborging zoals in Denemarken. Dat is wellicht een overweging waard.

Een vraag die wel gesteld moet worden is of NOVANA niet te topzwaar is. De besluitvormingstructuur bevat vele stuurgroepen, werkgroepen en andere soorten organen. Het is mogelijk dat dit de achillespees van NOVANA wordt wanneer verantwoordelijkheden en afspraken lastig zijn te verdelen en af te stemmen. Wanneer men overweegt om in Nederland ook een soortgelijk nationaal programma op te zetten, verdient dit punt aandacht.

4.6 Evaluaties

Het programma van NOVANA bevat een aantal principes die essentieel zijn om transparantie in het evaluatieproces te realiseren. Er is besloten dat NOVANA geëvalueerd moet worden op een onafhankelijke manier door internationale experts met ervaring. De European Environment Agency (EEA) is gevraagd relevante experts te identificeren en zitting te laten nemen in een internationale visitatiecommissie. Deze commissie verzorgt de totale evaluatie van het Deense natuurbeleid. Zelf voert NOVANA evaluaties uit op onderdelen (thema's). NOVANA biedt ook een kader en een structuur voor het bundelen van de talrijke rapportageverplichtingen die vanuit wetgeving en (internationale) verplichtingen gemaakt moeten worden.

Wat misschien verwarrend is aan de Deense aanpak is de relatie tussen beleidsdoelen, kwaliteitssysteem en regelingen. Deze relatie is niet echt helder. De functie van een Programma Beheer lijkt dus niet helemaal gedekt in het Deense systeem. Zo is Natura 2000 in Denemarken aangewezen op basis van 59 natuurtypen en 35 planten- en diersoorten, en beschermingsgebieden voor 84 vogelsoorten. Deze komen verder niet terug in de deelprogramma's van NOVANA of de stuurgroepen. Voor een buitenstaander oogt dat enigszins verwarrend, maar wellicht valt het mee in de praktijk.

NOVANA evalueert vooral effectiviteit en efficiëntie van het inhoudelijke deel van het natuurbeleid. Mate van participatie van diverse actoren of procesevaluaties worden niet opgenomen in de officiële evaluatie. Er zijn wel interne NOVANA-procesevaluaties gaande, zoals revisiegroepen, begeleidingsgroepen, stuurgroepen en andere fora waar dit soort thema's ook behandeld worden. Dat is, gegeven de vele partijen die participeren in NOVANA, al heel wat, maar het is niet direct duidelijk hoe omvangrijk of zorgvuldig dat gebeurt. De link tussen proces en inhoud is vooral prominent te vinden in de discussie over de inzet en de middelen voor de gemeenten voor natuurbeheer, die plaats vindt tussen de gemeenten en het Rijk.

In tegenstelling tot de voorganger van NOVANA, Nova-2003, komt er bij NOVANA geen *overall* inhoudelijke evaluatie. In plaats daarvan volgen er evaluaties van deelprogramma's, gebieden en thema's. De evaluatie begint pas na een paar jaar. Die tijd zal benut worden om de basis voor de evaluatie te verbeteren. De evaluatie heeft betrekking op 2006, 2007 en 2008; in 2008 en 2009 zal een revisie van het programma volgen. In 2010 zal er nieuwe NOVANA zijn (Tabel 4.3) Onderdelen van de evaluaties zijn:

- 2006: Grondwater. Modellen en rapportage;
- 2007: Mariene gebieden, modellen en rapportage;
- 2008: Milieuvreemde stoffen, natuurtypen en soorten.

Tabel 4.3: Evaluatieschema van NOVANA

Naam	Jaar	Programma/activiteit
	1989-1997	Monitoring watermilieuplan
Nova-2003	1998-2003	Nationaal programma voor monitoring watermilieu 1998-2003.
NOVANA	2004	1 januari start. Overgangsjaar
	2005	Aanpassingen van NOVANA
	2006	September: goedkeuring programma-aanpassing
	2007	Aanpassing van behoefte aan nationale en regionale monitoring
	2008	Voorjaar: revisie NOVANA begint (revisiegroep) Najaar: raamwerk deelplannen vastleggen, conceptstuk over de inhoud af.
	2009	Maart: onderhandeling over programmavoorstel Juni: vastleggen afspraken en inhoud programma.
Nieuwe programmaperiode	2010	Januari: begin nieuwe NOVANA-periode 2010-2015. Overgangsjaar

Er is geen directe relatie tussen het kwaliteitssysteem, de beleidsdoelen en regelingen, zoals het geval was in Nederland, waar natuurdoeltypen vertaald zijn naar pakketten binnen het Programma Beheer. Met NOVANA zijn vooral het kwaliteitssysteem en de beleidsdoelen gekoppeld. De regelingen staan wat los van de rest.

In 2001 is Denemarken begonnen met een internationale toetsing van Nova-2003. Een internationaal team onder leiding van de Brit Steve Nixon is door EEA aangesteld. Het team concludeerde dat het programma aan de internationale eisen voldoet, en dat de waarborging van kwaliteit en de kwaliteitscontrole functioneel op orde zijn.

Het huidige NOVANA vervult de rapportageverplichtingen die binnen een groot aantal internationale verplichtingen en nationale planeisen zijn vastgesteld:

- In 15 grotere EU-richtlijnen en –verordeningen, waaronder de Vogel- en Habitatrichtlijn, Nitraatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water. Daarnaast vervult NOVANA de rapportageverplichting voor een serie kleinere richtlijnen over gevaarlijke stoffen;
- Mariene afspraken: HELCOM, OSPAR, Waddenzee;
- Vijf internationale conventies: klimaconventie, Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, OECD/Eurostat Joint Questionnaire, Stockholm Convention, Geneva Convention (UNECE/CLRTAP/EMEP);
- Vijftien nationale verplichtingen (uit bijvoorbeeld natuurbeschermingswet, boswet, rode-lijstsoorten etc.)

4.7 Samenvatting en conclusies

Ambities

Denemarken legt momenteel sterk de nadruk op internationale verplichtingen zoals Natura 2000-gebieden. Deels komt het tot in uitdrukking in de oprichting van Nationale Parken en een actieplan voor behoud van biodiversiteit. De concrete kortetermijnambities worden jaarlijks gepubliceerd in de vorm van een overzicht van alle rijksbelangen die voor de gemeenten van belang zijn. Denemarken probeert het natuurbeleid zich te laten ontwikkelen tot een steeds meer ontwikkelingsgericht natuurbeleid, als tegenwicht tegen een toenemende verstedelijking. Het activeren van maatschappelijke actoren/krachten begint daarbij steeds meer aandacht te krijgen. Een offensieve strategie staat centraal, en dialoog is hierin een essentieel onderdeel

Regelingen

Bij de financiële regelingen zien we een pragmatische houding domineren. Er is vaak amper onderscheid te maken tussen aankoop, inrichting en beheer in de regelingen zelf. Het onderscheid is meer op projectniveau terug te vinden, en is gebaseerd op haalbaarheid en zinvolheid. Vooral binnen meer gebiedsgerichte projecten is dit de werkwijze. Op dit moment is een extra impuls gegeven aan natuurprojecten voor de periode 2007-2009 en hierin geldt deze werkwijze sterk. Terwijl natuurbeheer steeds vaker programmatisch wordt aangepakt, geldt dat minder voor de subsidieregelingen. Deze worden afzonderlijk door de overheden ter hand genomen, dit in tegenstelling tot Nederland met het ILG. De regelingen worden ook aangestuurd door diverse overheden. Er ontbreekt een 'ILG-achtige' bundeling. Daarom ogen alle regelingen bij elkaar nogal versnipperd.

Bestuurlijk proces: grote omwenteling

Denemarken zit op dit moment in een bestuurlijke omwenteling die ook veel effect heeft op het natuurbeleid en het natuurbeheer. De provincies zijn afgeschaft en de taken op het gebied van natuurbeheer gaan naar Rijk en gemeenten, met een bijzondere rol voor de regio's in oprichting. De bedoeling is dat de regio's 'richtinggevende regioplannen' zullen maken. Op dit punt moet Denemarken nog een werkbare relatie zien te ontwikkelen. Binnen de regio's zullen

het Rijk en de gemeenten grotendeels de dienst uitmaken, want bij hen liggen de formele bevoegdheden. Het is nog onzeker wat de regio's gaan betekenen. In Denemarken is de gemeente bevoegd gezag voor het natuurbeheer dat niet direct onder het Rijk valt ('Staatbosbeheer' regelt het zelf bijvoorbeeld). Op dit moment vindt de overdracht plaats van data, registratiesystemen en administratieve systemen, evenals de materiële overdracht van formatieplaatsen. Het betekent nu veel transactiekosten, maar op langere termijn wordt een efficiëntiewinst beoogd.

Inhoud: nationaal programma kwaliteitsborging

Een hoofdpijler van het natuurbeleid op dit moment is het nieuwe nationale systeem voor kwaliteitsborging, ofwel een nationaal programma voor monitoring en borging van beleidskwaliteit: NOVANA. Dit systeem is voortgekomen uit een breed samenwerkingsverband rond het verbeteren van (het inzicht in) de kwaliteit van natuurdata. Daarmee scheidt men een basis voor een kwaliteitsverbetering van het beleid en voor het beoordelen van het beleid. Het natuurbeleid zal hierdoor volgens plan beter uitvoerbaar en meer transparant worden. Het vervangt het versnipperde systeem van veel deelsystemen en datasets die slecht vergelijkbaar zijn. De opstartkosten zijn hoog, maar ook NOVANA is op de lange termijn bedoeld om effectiviteit en efficiëntie te verbeteren. Tegelijkertijd verhoogt NOVANA de directe participatie van stakeholders. Of het ook burgers meer kunnen participeren, is nog de vraag. Met de toenemende transparantie via digitalisering en overleg is wel de kiem tot meer participatie mogelijk.

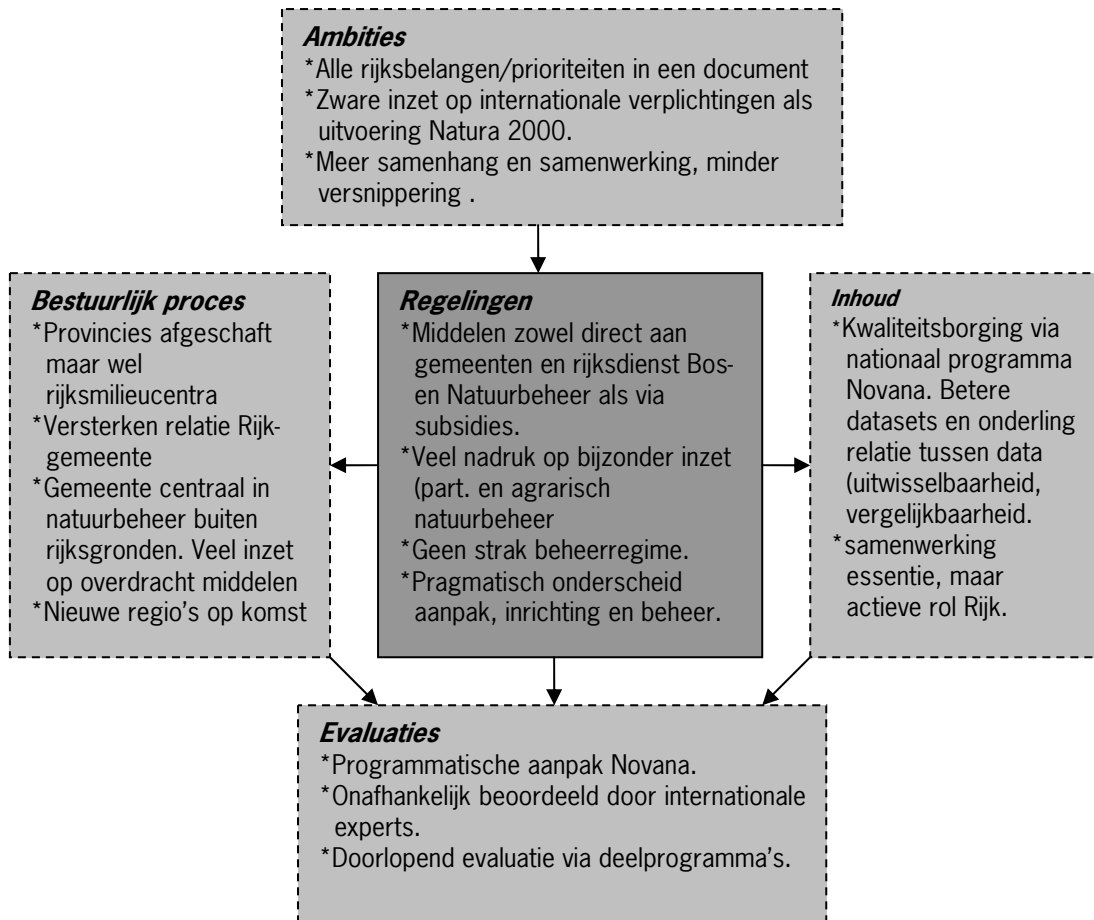
In algemene zin is dit nationale programma voor kwaliteitsborging bedoeld om een groot probleem aan te pakken: versnippering van data en de onvergelijkbaarheid van data. NOVANA zorgt ook voor uniforme data om over tientallen internationale en nationale wetten en richtlijnen te rapporteren. Dit gebeurt op een manier waar overleg en samenwerking centraal staan. In potentie betekent dit een grote vereenvoudiging van het beleid; het beleid wordt slagvaardiger, transparanter en beter te beoordelen. Een aandachtspunt is dat een aanpak als NOVANA wellicht topzwaar wordt, en veel onderhoud vraagt. Dat kan grote gevolgen krijgen, bijvoorbeeld doordat de structuur als onwerkbaar of te duur wordt gezien.

Evaluatie: internationale visitatiecommissie en bundeling rapportages

Een internationale en onafhankelijke visitatiecommissie houdt zich bezig met de totale evaluatie van het Deense milieu- en natuurbeleid. De European Environment Agency (EEA) moet relevante experts identificeren voor deelname. Zelf voert NOVANA de evaluaties uit. NOVANA evalueert vooral effectiviteit en efficiëntie van het inhoudelijke deel van het natuurbeleid. Participatiegraad of proces worden niet opgenomen in de officiële evaluatie. Er zijn wel evaluaties van interne NOVANA-processen gaande, zoals door revisiegroepen, begeleidingsgroepen, stuurgroepen en andere fora. Het is niet direct uit het beschikbare materiaal te halen hoe omvangrijk of zorgvuldig dat gebeurt. Binnen NOVANA komen er lopende evaluaties van de deelprogramma's, gebieden en thema's. Eerst willen de Denen echter een paar jaar ervaring opdoen. In 2010 is het nieuwe NOVANA gereed.

Belangrijk is dat NOVANA opgaven vervult rond talrijke rapportageverplichtingen vanuit wetgeving en (internationale) verplichtingen. Dat geldt voor 15 grotere EU-richtlijnen (zoals Vogel- en Habitatrichtlijn, Nitraatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water). Daarnaast vervult NOVANA de rapportageverplichting voor een serie kleinere richtlijnen over gevaarlijke stoffen; Mariene afspraken: HELCOM, OSPAR, Waddenzee en vijf internationale conventies, te weten klimaatconventie, Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, OECD/Eurostat Joint Questionnaire, Stockholm Convention, en Geneva Convention (UNECE/CLRTAP/EMEP). Ook 15 nationale verplichtingen (uit bijvoorbeeld natuurbeschermingswet, boswet, rode-lijstsoorten etc.) vallen onder NOVANA.

Figuur 4.3 is een samenvatting van de wijze waarop natuurbeheer in Denemarken is georganiseerd.



Figuur 4.3 Kaders rondom het natuurbeheer in Denemarken

Wat zou Nederland kunnen leren van Denemarken?

Een interessant Deense ontwikkeling waarvan Nederland zou kunnen leren is het nationale kwaliteitssysteem, waarbij zowel inhoud als proces aan de orde komt. Het is voor Denemarken van groot belang om de natuurgebieden goed te kunnen monitoren, en data en informatie over natuurgebieden te kunnen vergelijken. Hiermee is vervolgens de kwaliteit van de natuur te vergelijken en te beoordelen. Daarbij is het belangrijk dat de partijen op een systematische manier samen kijken naar ('goede') data. Dat voorkomt misverstanden en weerstanden. Althans, dat is de bedoeling. Het verhoogt ook de kwaliteit van zowel de monitoring als de beoordeling van natuur. Door de veelvuldige contactmomenten binnen het kwaliteitsprogramma houden de betrokkenen elkaar in de gaten, kennen ze elkaar en weten ze veel van elkaars kwaliteiten. Hier ontstaat een soort continue 'informele kwaliteitscontrole'.

5 Engeland

5.1 Inleiding

Wanneer men in Engeland spreekt over de natuur(gebieden), wordt dat breed opgevat. De natuurbeheerorganisatie *Natural England* gebruikt de term 'natural environment' als ze spreekt over de natuur van Engeland (Natural England, 2008a). De *natural environment* omvat de het landelijk gebied, de flora en fauna, de zoetwatergebieden maar ook de kust en de bodem van Engeland.

Net als in Nederland is het aanwijzen van stukken land en water tot beschermd gebied het uitgangspunt voor het behoud van natuur in Engeland. Zo zijn in Engeland gebieden aangewezen als National Parks, Areas of Outstanding Natural Beauty, National Nature Reserves, en Sites of Special Scientific Interest. Engeland kent geen omvattend beleidsconcept zoals de Ecologische Hoofdstructuur in Nederland. Een belangrijk type natuurgebied in Engeland zijn de Sites of Special Scientific Interest (SSSI's) waarvan delen ook zijn aangewezen als National Park, Area of Outstanding Natural Beauty of National Nature Reserve.

In de jaren zeventig en tachtig van de 20^e eeuw was in Engeland het traditionele 'landmanagement' voor de beschermde landschappen en habitats achteruitgegaan. Daardoor ontstond de behoefte aan regelingen die een vergoeding gaven voor landbeheer met een lage beheerintensiteit. Sindsdien zijn grote gebieden met een beschermde status onder het beheer gekomen van nieuwe subsidieregelingen: *Environmentally Sensitive Areas Scheme* (ESA), *Countryside Stewardship Scheme* (CSS), *Wildlife Enhancement Scheme* (WES), *Woodland Grant Scheme* (WGS) en, sinds 2005, de *High Level Stewardship* (HLS) als onderdeel van de *Environmental Stewardship Scheme* (ESS). ESS, WGS, WES en de *Hill Farm Allowance* (HFA) scheme zijn vergelijkbaar met (delen van) de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer en de Subsidieregeling Natuurbeheer van het Nederlandse Programma Beheer.

5.2 Ambities

Natuurbeleid en landschapsbeleid 'groeien naar elkaar toe' in Engeland

Engeland maakt een scherp onderscheid tussen natuurbeleid en landschapsbeleid. Het landschapsbeleid kent een brede benadering van behoud en bescherming. In het landschapsbeleid is aandacht ontstaan voor natuurbescherming, vooral in de Nationale Parken en de Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB's). Zo ging het in het verleden in de nationale parken om het bevorderen van recreatie, terwijl het accent nu meer ligt op bescherming van natuur en landschap. Ook zijn AONB's ingesteld voor landschapsbehoud waarvan natuurbescherming onderdeel is. Het natuurbeleid in Engeland kende voorheen een enge benadering; deze was vooral juridisch. Een gebied werd geselecteerd en vervolgens aangewezen als een zogeheten Special Site of Scientific Interest. Deze natuurgebieden zijn vaak nauw begrensde percelen. Tegenwoordig kent het natuurbeleid in Engeland een bredere benadering waarbij voor natuurbescherming vaak de termen 'wildlife' en 'biodiversity' worden gebruikt. Zo worden natuurwaarden binnen een bredere context van landschap of van agrarische gebieden geplaatst (Boonstra *et al.*, 2006).

Biodiversiteitsbeleid

Na de ondertekening van het Verdrag inzake Biodiversiteit door 159 regeringen (waaronder Nederland en Groot-Brittannië) in 1992 in Rio de Janeiro, werd vervolgens in 1994 in Groot-Brittannië een kader uitgewerkt en werden criteria opgesteld om te bepalen welke soorten (1250 in totaal) en habitattypen met voorrang moeten behouden worden: het UK Biodiversity Action Plan (BAP). In 2007 is de lijst geactualiseerd en bevat nu meer dan 1000 soorten en 65 habitats. Uitgaande van die lijst werden voor 391 soorten en 45 habitats BAP's opgesteld.

Voor Engeland is in 2002 een aparte biodiversiteitstrategie door het Department for Environment, Food and Rural Affairs opgesteld (DEFRA, 2002). De hoofddoelstelling van deze strategie is het beschermen en verbeteren van het landelijke en stedelijke milieu, de zee en het algemene milieu en het integreren daarvan met andere beleidsterreinen zowel nationaal als internationaal. Afgeleide doelstellingen zijn het zorgen voor het natuurlijk erfgoed, het platteland aantrekkelijker voor iedereen maken en het beschermen van biodiversiteit. Dit laatste door op de lange termijn de afname van het aantal weidevogels te keren in 2020, en verder het in gunstige toestand brengen van 95% van alle nationaal belangrijke SSSI's in 2010. De laatste doelstelling is na 2002 aangepast en luidt nu: het realiseren van gunstige of herstellende (favourable of recovering) toestand in 2010 van 95% van alle SSSI's. De wijziging kwam omdat veel ecologische kenmerken meer tijd nodig hebben om te herstellen, zelfs als alle herstelmaatregelen worden genomen. Ook op lokaal niveau werden acties ondernomen, zoals het ontwikkelen van 162 Lokale Biodiversity Action Plans (LBAP's) in Engeland, Schotland en Wales. Er worden nu ook plannen opgemaakt voor Noord-Ierland.

Natuurbeleid

In oktober 2007 heeft de Britse regering een aantal zogeheten "Public Service Agreements" (PSA's) gepubliceerd. PSA's zijn interdepartementale beleidsprioriteiten voor de periode van april 2008 tot maart 2011. Van belang voor het natuurbeleid is PSA 28 dat is gericht op "*to secure a healthy natural environment for today and the future*". DEFRA, het Britse Ministerie van Milieu, Landbouw en Platteland, is trekker van PSA 28. PSA 28 gaat onder meer in op de bijdrage die de landbouw kan leveren aan het milieu door activiteiten ('land management') te verrichten die het milieu (lees ook: natuur) minder beschadigen en zelfs verbeteren. Daarvoor wordt onder andere de subsidieregeling Environmental Stewardship scheme gebruikt. Verder heeft PSA 28 betrekking op schone lucht, duurzaam gebruik van water, duurzaam bodembeheer, en schone zeeën.

Engeland legt de nadruk op specifieke karakteristieken van landschap en natuur, in de vorm van 'natural area' of 'landscape area', momenteel in toenemende mate op de toegankelijkheid van het platteland. Dat is zichtbaar in de Countryside and Rights of Way Act van 2000. Daarin staat centraal het vergroten van de toegankelijkheid van het landelijk gebied voor wandelaars. Openheid en toegankelijkheid van natuur wordt van belang geacht.

Plattelandsbeleid

In Engeland wordt het plattelandsontwikkelingsbeleid gevormd door de New Rural Development Programma for England 2007-2013 en de Rural White Paper.

Bosbeleid

Het huidige beleid voor bomen en bosgebieden in Engeland is weergegeven in de zogeheten "Strategy for England's Trees, Woods and Forests" (afgekort ETWF-strategie). Dit document heeft DEFRA uitgebracht in juni 2007. Deze strategie heeft de vorige strategie "England Forest Strategy - A New Focus for England's Woodlands" uit 1998 vervangen. De vorige strategie is geëvalueerd in 2006. De ETWF-strategie geeft de visie van de regering voor de komende vijftig jaar weer voor bomen en bosgebieden in zowel stedelijke als landelijke

gebieden in Engeland. De ETWF-strategie bevat de volgende vijf, zeer algemene, doelstellingen (DEFRA, 2007: 8):

1. Zorgen dat er in Engeland bomen en bosgebieden zijn die een bijdrage leveren op het milieukundige, economische en sociale vlak voor zowel de huidige als toekomstige generaties in Engeland.
2. Zorgen dat bestaande en nog te planten bomen en bosgebieden voldoende bestand zijn tegen de gevolgen van klimaatverandering en ook bijdragen aan de manier waarop biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen zich aanpassen aan een veranderend klimaat.
3. Beschermen en verbeteren van de natuurlijke hulpbronnen water, grond, lucht, biodiversiteit en landschappen en het beschermen van de culturele waarden en gebruikswaarden van bomen en bossen.
4. Verhogen van de bijdragen van bomen, bossen en wouden aan de kwaliteit van leven voor degenen die leven, wonen of op bezoek zijn in Engeland.
5. Verbeteren van de economische concurrentiekracht van de bossector en bevorderen dat nieuwe of betere markten voor duurzame bosproducten en ecosysteemdiensten worden ontwikkeld.

Momenteel ontwikkelen de Forestry Commission England en Natural England samen met stakeholders een uitvoeringsplan met maatregelen om de vijf bovengenoemde doelstellingen te realiseren. De eerste fase van het uitvoeringsplan zal gelden voor de periode tot maart 2012. Het definitieve uitvoeringsplan is gepubliceerd in december 2008.

Natuurgebieden in Engeland

Engeland heeft negen Nationale Parken, waaronder het Lake District dat de grootste is, en The Broads, het grootste moerasgebied van Engeland. Nationale Parken zijn gebieden die nauwelijks beïnvloed zijn door de mens, en worden vaak beschouwd als schilderachtige landschappen. Het totale oppervlak van de Nationale Parken is 1.050.886 ha, ongeveer 8% van de oppervlakte van Engeland. Het merendeel (92%) van de Nationale Parken liggen in het hooglandgebied van Noord- en Zuidwest-Engeland. Het doel van de Nationale Parken is om de *natural beauty*, *wildlife* en *cultureel erfgoed* te behouden en verrijken, en te bevorderen dat het publiek de aanwezigheid hiervan beseft en er ook van geniet.

Verder heeft Engeland 36 Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB's) met een totaal oppervlakte van 2.042.832 ha. De AONB's beslaan 15% van de oppervlakte van Engeland. De kleinste AONB is de 'Isles of Scilly' met 1.600 ha. De grootste is de 'Cotswolds' met 204.142 ha. De AONB's zijn gebieden buiten de Nationale Parken. Het doel van de AONB's is om mensen te laten recreëren onder de voorwaarde dat die recreatie wel verenigbaar is met het behoud van de natuurlijke schoonheid van het gebied en met de landbouw, bosbouw en andere gebruikers van het gebied.

Naast de Nationale Parken en AONB's zijn er in Engeland 4.160 zogeheten Sites of Special Scientific Interest (SSSI's) met een gezamenlijk oppervlakte van 1.393.609 ha, 8% van de oppervlakte van Engeland. SSSI's zijn aangewezen op basis van paragraaf 28 van de 'Wildlife and Countryside Act 1981' als gebieden die van bijzonder belang zijn vanwege de flora, fauna, geologische en fysiografische kenmerken. De meeste SSSI's zijn klein: 40% is kleiner dan 10 ha en 82% is kleiner dan 100 ha. De grootste (estuariene²⁶) SSSI is 'The Wash' (62.046 ha), vooral bestemd voor habitats en vogels aan de kust. De kleinste SSSI is 'Sylvan House Barn' (een opslagschuur van 0,004 ha) bestemd voor de Kleine hoefijzerneus (een vleermuissoort) die voorkomt in 'The Forest of Dean'.

²⁶ Dat is een natuurlijke overgangszone van rivier- naar zeewater dat onder invloed van het getij voortdurend verandert.

Tabel 5.1: Verdeling van de SSSI over de negen regio's van Engeland

Regio	Aantal SSSI's	Hectare SSSI's	Omvang SSSI (in %) t.o.v. omvang regio
Noordoost	250	172.208	20
Noordwest	440	268.987	18
Yorkshire en The Humber	374	227.012	15
Oost-Midlands	392	165.228	10
West-Midlands	442	28.557	2
Oost-Engeland	565	185.240	9
Londen	36	5.517	3
Zuidoost	692	139.130	7
Zuidwest	969	201.730	8
Totaal	4160	1.393.609	8

Bron: Natural England (2008), State of the Natural Environment 2008.

De Nationale Parken en de AONB's omvatten gezamenlijk meer dan de helft van alle SSSI's: 26,7% van de SSSI's liggen in Nationale Parken en 24,6% van de SSSI's liggen in de AONB's. Met andere woorden, 51% van de SSSI's liggen in de Nationale Parken en de AONB's (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2: Overlap van de aanwijzing van AONB en NP met SSSI

	Oppervlakte (ha)	Opp. in SSSI (ha)	in %	% van SSSI dat ook NP en AONB is
AONB	2.042.832	264.601	13	24,6
Nationaal Park	1.050.886	286.767	27	26,7
AONB & NP	3.093.718	551.368	18	51

Bron: Natural England (2008), State of the Natural Environment 2008.

Naast bovengenoemde natuurgebieden heeft Engeland 221 National Nature Reserves (NNR's) en één Marine Nature Reserve, die een gezamenlijke oppervlakte hebben van circa 92.000 hectare. NNR's zijn gebieden van nationaal of internationaal belang en bevatten enkele van de belangrijkste habitats in Engeland. NNR's zijn een selectie van de 'beste' delen van SSSI's. De eerste natuurreservaten ('nature reserves') werden uitgeroepen onder de 'National Parks and Access to the Countryside Act 1949'. De 'Wildlife and Countryside Act 1981' wijzigde de wettelijke bescherming van die natuurreservaten en introduceerde daarmee de 'National Nature Reserves'. In 1990 zijn de wettelijke bepalingen voor de aanwijzing, bescherming en beheer van NNR's in Engeland vastgesteld in de 'Environmental Protection Act 1990'. Het beheer van de NNR's wordt, in opdracht van de overheid, niet alleen uitgevoerd door Natural England zelf, maar ook door ngo's zoals de Wildlife Trusts, de National Trust, de Royal Society for the Protection of Birds en anderen. NNR's kunnen een omvang hebben van 5 ha tot wel meer dan 2.000 ha. De NNR's zijn grotere gebieden (56% is tenminste 100 ha) dan de SSSI's. Van de SSSI's is maar 18% 100 ha of groter. Bijna alle NNR's zijn opengesteld voor het publiek. Bijna elke plattelandsgemeente in Engeland heeft tenminste één NNR op zijn grondgebied. Nagenoeg alle NNR's zijn ook aangewezen als SSSI.

Ten slotte heeft Engeland ook nog internationale beschermde gebieden: de Special Areas of Conservation (SAC's), de Special Protection Areas (SPA's) en de Ramsar-gebieden. De SAC's en de SPA's zijn de Natura 2000-gebieden. Gezamenlijk gaat het om een gebied van ten minste 884.623 ha (dat is 6,6% van heel Engeland) dat is aangewezen als internationaal natuurbeschermingsgebied (zie tabel 5.3). Vrijwel alle gebieden die zijn aangewezen vanwege hun internationale belang voor de biodiversiteit, zijn ook aangewezen als SSSI.

Tabel 5.3: Omvang van de internationale natuurbeschermingsgebieden in Engeland.

	Aantal	Oppervlakte	In % van totaal opp. van Engeland
SAC	240	735.512	5,5
SPA	81	713.454	5,4
Ramsar	70	360.571	2,7
Totaal, met tenminste één aanwijzing als internationale natuurbeschermingsgebied		884.623	6,6

Bron: Natural England (2008), State of the Natural Environment 2008.

Deze paragraaf laat zien dat Engeland verschillende beschermde natuurgebieden heeft. Een belangrijk type natuurgebied in Engeland zijn de SSSI's. Niet alleen omdat delen van SSSI's ook zijn aangewezen als National Park, Area of Outstanding Natural Beauty, National Nature Reserve maar ook als een Natura 2000-gebied (SPA en SAC). De gebieden in Engeland die zijn aangewezen als internationale natuurgebieden op grond van SAC, SPA en Ramsar zijn ook aangewezen als SSSI. Dat betekent dat delen van de SSSI in Engeland onderdeel zijn van het Europese Ecologische Netwerk.

5.3 Regelingen

Inleiding

De Environmentally Sensitive Area-regeling (vanaf 2005 opgegaan in de Environmental Stewardship-regeling) en de Countryside Stewardship-regeling zijn ingesteld om milieuvriendelijk beheer van grond in het landelijk gebied aan te moedigen. Zo blijkt dat bijna eenderde van de Nationale Parken valt onder een ESA-overeenkomst. De AONB's zijn vooral gesubsidieerd vanuit de Countryside Stewardship-regeling. Het Wildlife Enhancement scheme (WES) is van toepassing op ongeveer een kwart van de SSSI's en ook op de SAC's en SPA's. De Ramsar-gebieden in Engeland zijn minder gedekt door de regelingen vanwege hun grote estuariene of open waterkarakter. Bij het Woodland Grant Scheme (WGS) gaat het vooral om kleine gebieden in de verschillende beschermde gebieden. De Ramsar-gebieden en de SPA's komen bijna niet in aanmerking voor het Woodland Grant Scheme vanwege de grote stukken *wetland* die ze bevatten. De subsidieregelingen zijn dus niet exclusief. Een SSSI kan zowel een ESA als een WES-overeenkomst hebben.

Eind 2008 viel ongeveer 6 miljoen hectare binnen landbouwmilieu-overeenkomsten ESA, CSS en ESS. Het gaat om ongeveer 65% van alle landbouwgrond in Engeland. Het Environmental Stewardship Scheme bestaat uit drie onderdelen: de *Entry Level Stewardship* (ELS), de *Organic Entry Level Stewardship* (OELS) en de *High Level Stewardship* (HLS).

In 2005, toen de ESA-regeling stopte en opging in de nieuwe Environmental Stewardship-regeling, hadden ongeveer 12.500 landbeheerders een ESA-overeenkomst, met een totale oppervlakte van 650.000 ha. De overeenkomsten die in 2005 van kracht waren, blijven geldig totdat de duur van de overeenkomst afloopt. Dat betekent dat ze nog uiterlijk tot 2014 van kracht zijn omdat het gaat om 10-jarige contracten tussen boeren en de overheid.

De Countryside Stewardship-regeling die ook is opgegaan in de nieuwe Environmental Stewardship-regeling, had in 2005 meer dan 1.600 overeenkomsten met landbeheerders waarbij het ging om een totale oppervlakte van 530.000 ha.

Environmental Stewardship scheme

Naar aanleiding van de "2002-2004 Agri-Environment Review" en de aanbeveling van de Commissie Curry²⁷ in 2002, werd het Environmental Stewardship Scheme uitgebracht in 2005 als opvolger van het Environmentally Sensitive Areas Scheme en het Countryside Stewardship Scheme. ESS is onderdeel van het Rural Development Programme (het Plattelandsontwikkelingsprogramma, POP) voor Engeland voor 2007-2013. ESS is een subsidieregeling voor boeren voor het beheren van 'het milieu'. De hoofddoelstellingen van de ES-regeling zijn:

- Behoud en de bescherming van 'wildlife' (flora en fauna);
- Handhaving en verbetering van de kwaliteit en het karakter van het landschap;
- Bescherming van de historische landschappen;
- Bevorderen van openbare toegankelijkheid tot het platteland en het vergroten van meer begrip voor het belang van platteland (dit doel geldt alleen bij het onderdeel Higher Level Stewardship van de ES-regeling);
- Bescherming van natuurlijke hulpbronnen.

Aanvullende doelstellingen die alleen gelden voor het onderdeel Higher Level Stewardship (HLS) van de ES-regeling, zijn:

- Bescherming tegen overstroming;
- Behoud van genetische bronnen.

De ES-regeling moet een bijdrage leveren aan het verwezenlijken van het nieuwe 'gezond natuurlijk milieu'-doel van PSA 28 voor de periode 2008/9 tot 2010/11, en van het bestaande SSSI-doel. Verder moet de ES-regeling een aantal andere publieke goederen leveren op het gebied van landschap, biodiversiteit, beschermen van natuurlijke hulpbronnen e.d. en uitbreiding van biologische landbouw. Daarnaast moet de ES-regeling een uiting zijn van het overheidsbeleid voor de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) door het benutten van hulpbronnen die zijn overgegaan van de eerste pijler naar de tweede pijler en zich daardoor richten op het ondersteunen van publieke voordelen/baten/nut. Ten slotte zorgt de ES-regeling voor het verdelen van ongeveer 80% van de uitgaven van het POP. Momenteel zijn er ongeveer 37.000 boeren en beheerders in Engeland die subsidie ontvangen via de ES-regeling.

De ES-regeling bestaat uit drie onderdelen:

- Entry Level Stewardship (ELS). Deze regeling staat open voor alle agrariërs en beheerders.
- Organic Entry Level Stewardship (OELS). Deze regeling is hetzelfde als ELS maar geldt alleen voor agrariërs die hun grond, of een gedeelte ervan, op biologische wijze beheren en die geen financiële bijdrage ontvangen vanuit de zogeheten Organic Aid Scheme (OAS) of de Organic Farming Scheme (OFS).
- Higher Level Stewardship (HLS). Deze regeling is gericht op het leveren van aanzienlijke milieuvordelen in gebieden met een hoge prioriteit. Natural England heeft 110 gebieden vastgesteld in Engeland waar Natural England wil dat HLS wordt toegepast. Deze heten gebieden met een hoge prioriteit. Voor elk van deze gebieden heeft Natural England vastgesteld welke bijdrage die levert aan de doelstellingen van de HLS-regeling, te weten biodiversiteit, landschap, cultuurhistorie en bescherming van natuurlijke hulpbronnen. Deze regeling richt zich op ingewikkelde vormen van milieu- en natuurbeheer waarbij beheerders advies en hulp nodig hebben en waarbij de af te sluiten beheercontracten op maat moeten zijn gemaakt, d.w.z. precies afgestemd op de plaatselijke omstandigheden.

²⁷ Dit is een beleidscommissie die is gericht op de toekomst van voedsel en landbouw en die stelde dat een brede en oppervlakkige landbouwmilieumaatregel moest worden ontwikkeld om de beperkt gerichte benadering van de vorige regelingen Countryside Stewardship en de Environmentally Sensitive Areas aan te vullen.

Tabel 5.5: Stand van zaken Environmental Stewardship-regeling op 31 december 2008

Onderdelen van ES	Oppervlakte (ha)	Aantal overeenkomsten
ELS	4.724.592	35.034
OELS	299.325	2.267
HLS (zonder ELS of OELS)	50.652	286
HLS (totaal)	290.754	2.886

Bron: Natural England (2009), *Environmental Stewardship Update*, Issue 2, januari 2009

Noot: Totaal is er in Engeland een oppervlakte van 290.754 ha die HLS-subsidie ontvangt. 50.652 ha ontvangt alléén HLS-subsidie. De overige 240.000 ha ontvangen reeds subsidie vanuit ELS of OELS en krijgen vanwege het verrichten van intensieve, aanvullende maatregelen ook subsidie vanuit de HLS.

Omdat de overeenkomsten met boeren voor langere tijd zijn afgesloten, wordt bijna 1 miljoen ha nog bestreken door de vorige regelingen Countryside Stewardship en ESA.

ELS/OELS overeenkomsten hebben een looptijd van 5 jaar. HLS overeenkomsten hebben een looptijd van 10 jaar.

Voor de uitvaardiging van de ES-regeling zijn areaaldoelstellingen opgesteld voor elke element van de ES-regeling. Die doelstellingen luiden:

- 60% van het landbouwareaal moet onder ELS vallen;
- 525.000 ha moet vallen onder HSL en CS;
- 340.000 ha moet vallen onder OELS.

De ES-regeling is procesgericht, dat wil zeggen de natuurbeheerders worden afgerekend op de maatregelen die zij hebben genomen en niet op de behaalde resultaten. De Engelse overheid heeft dus gekozen voor een inspanningsverplichting en niet voor resultaatverplichting.

English Woodland Grant Scheme

De English Woodland Grant Scheme (EWGS) is een subsidieregeling voor het aanleggen en beheren van bossen door private boseigenaren. Doel is hen te stimuleren om nieuw bos aan te leggen en hen te assisteren bij het beheer van bestaande bossen. Deze subsidieregeling wordt uitgevoerd door de Forestry Commission en wordt gesteund door het Plattelandsontwikkelingsplan van Engeland (Rural Development Programme). Doel van dit programma is het ondersteunen en bevorderen van het publieke voordeel/nut/profit/genot van bestaande bossen en het helpen creëren van nieuwe bossen.

De EWGS is gericht op het ontwikkelen van nieuwe bosgebieden met een economisch doel (houtopbrengsten), en verder om het milieu te verbeteren en te zorgen voor nieuwe recreatiegebieden. De subsidieregeling is ook gericht op het stimuleren van goed bosbeheer, het zorgen voor banen en het verbeteren van de economie van plattelands-gebieden.

De subsidies die worden verstrekt door de Forestry Commission zijn onderdeel van een contract waarin de natuurbeheerder verplicht is zorg te dragen voor de bossen en wouden en daarbij goedgekeurde werkzaamheden verricht. In Engeland is vanuit de samenleving steeds meer vraag naar bosgebieden voor verschillende gebruiksfuncties. In de periode 2000-2005 verleende de Woodland Grant-regeling financiële steun aan de ontwikkeling van meer dan 28.000 hectare nieuw bosgebied (in die periode zijn ongeveer 28 miljoen nieuwe bomen geplant) in Engeland. Daarnaast zijn in diezelfde periode bijna 258.000 hectare aan bestaand bosgebied ondergebracht in door de overheid goedgekeurde beheerplannen.

Hill Farm Allowance

De Hill Farm Allowance (HFA) maakt onderdeel uit van het Plattelandsontwikkelingsplan voor Engeland 2007-2013. Deze subsidieregeling is bedoeld om duurzame landbouw (rundveehouderij en schapehouderij) in Less Favoured Areas in Engeland financieel te

ondersteunen. Deze regeling is vergelijkbaar met de bergboerenregeling. Om voor subsidie in aanmerking te komen, moet het gehele landbouwbedrijf voldoen aan de eisen van goede landbouwpraktijk die betrekking hebben op milieu, meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen, diergezondheid en dierenwelzijn. De Rural Payment Agency (RPA) voert de subsidieregeling in opdracht van DEFRA uit. Voor het jaar 2007 was £ 27 miljoen (€ 34,2 miljoen) beschikbaar als subsidie vanuit de HFA-regeling voor landbouwbedrijven in de Less Favoured Areas. Vanaf 2008 wordt er binnen de HFA onderscheid gemaakt tussen *severly disadvantaged areas* en *disadvantaged areas* van de Less Favoured Areas. Omdat vanaf 2008 de HFA alleen nog *severly disadvantaged areas* financiert, is voor 2008 en 2009 jaarlijks een bedrag van £ 24 miljoen beschikbaar. Vanaf 2010 is besloten dat de financiële steun aan Less Favoured Areas wordt ondergebracht in de ES-regeling. De doelstelling van de HFA-regeling is dat in 2007 9000 landbouwbedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps financieel worden ondersteund; en in 2009 6500 landbouwbedrijven in *severly disadvantaged areas* in Less Favoured Areas. Daarbij gaat het respectievelijk om een totale oppervlakte van 1,14 miljoen ha in 2007 en 0,95 miljoen ha in 2009 (DEFRA, 2007b). Voor de jaarlijkse rapportage (over de jaren 2007, 2008 en 2009) worden gegevens gebruikt uit de registraties ('records') van het Rural Payments Agency (RPA). Vanaf 2010 zullen de monitoring en evaluatie van de uitgaven van deze subsidieregeling worden opgenomen in het bredere landbouwmilieumonitoring en -evaluatieprogramma.

Wildspace

In januari 2000 startte het Britse *Big Lottery Fund*²⁸ (toen nog New Opportunities Fund geheten) met zijn eerste milieuprogramma 'Green Spaces and Sustainable Communities'. Het programmabudget bedroeg £ 125 miljoen en was gericht op heel Groot-Brittannië. Het doel van het milieuprogramma was: *"to help urban and rural communities throughout the United Kingdom understand, improve or care for their environment by: creating, preserving or promoting access to green spaces of educational, recreational or environmental value to the community; and encouraging small community-based projects that engage local people in improving and caring for their environment and promote sustainable development"* (The Parks Agency, 2006).

In 2001 kende de Big Lottery Fund aan zeven organisaties in Engeland een financiële bijdrage toe uit dat milieuprogramma. Eén daarvan was het toenmalige English Nature dat £ 7 miljoen voor een periode van vijf jaar kreeg de regeling 'Wildspace' uit te voeren. Wildspace was een programma van English Nature gericht op het ondersteunen van lokale overheden en lokale milieu- en natuurorganisaties bij het ontwikkelen van meer (nieuwe) Local Nature Reserves (LNR's) en het beheren van bestaande LNR's, vooral in *disadvantaged areas* waarvan de natuurgebieden slecht toegankelijk waren. Eén van de hoofddoelen van Wildspace was het ontwikkelen van 200 nieuwe LNR's in de periode van 2002-2006. In die periode heeft English Nature in heel Engeland ongeveer 164 projecten vanuit Wildspace gefinancierd (zie website: www.lnr.naturalengland.org.uk). Uiteindelijk waren er in juli 2006 279 nieuwe LNR's ontwikkeld, waardoor het totale aantal van LNR's in Engeland steeg tot 1.160 (een toename van 32%). Volgens respondentenonderzoek zou de ontwikkeling van een groot deel van nieuwe LNR's het gevolg zijn van de bijdrage van Wildspace (The Parks Agency, 2006).

²⁸ De Big Lottery Fund is vergelijkbaar met de Staatsloterij in Nederland, dat ook door de overheid wordt georganiseerd, en heeft een jaarinkomen van ongeveer £ 630 miljoen uit de verkoop van loten en andere spellen.

5.4 Bestuurlijk proces

Aanwijzen van natuurgebieden

Nationale Parken zijn aangewezen op basis van de 'National Parks and Access to the Countryside Act 1949'. Deze wet is meermalen (1990 en 1995) gewijzigd. Belangrijk waren ook de wijzigingen met het in werking treden van de 'Countryside and Rights of Way Act 2000'. Deze wet bepaalde de aanwijzing van AONB's. De laatste wijzigingen kwamen voort uit de 'Natural Environment and Rural Communities Act 2006'. In Engeland wordt elk Nationaal Park beheerd door een eigen autoriteit. Dat zijn onafhankelijke organisaties die worden gefinancierd door de rijksoverheid²⁹. De Nationale Parken zijn merendeel privaat eigendom. Dat kunnen agrariërs zijn, landeigenaren, de Forestry Commission, verenigingen zoals National Trust, en bewoners in het gebied. De Nationale Park-autoriteiten hebben soms ook stukken land in eigendom. In vergelijking met Nederland is in Engeland het aandeel agrariërs en particulieren groter.

De Areas of Outstanding Natural Beauty's zijn in dezelfde tijd tot stand gekomen als de Nationale Parken in 1949. AONB's zijn net als Nationale Parken landelijke gebieden met dorpen en steden en hebben dezelfde wettelijke bescherming. AONB's hebben echter geen eigen autoriteit zoals Nationale Parken. De verantwoordelijkheid voor AONB's ligt bij de samenwerking tussen lokale overheid en autoriteiten³⁰.

Voor de selectie en het aanwijzen van SSSI kent Engeland een wetenschappelijk onderbouwde set van criteria. Die set van criteria vertonen overeenkomsten met het type criteria dat wordt gebruikt in de systematiek van natuurdoeltypen voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in Nederland. In Engeland kijkt men echter niet alleen naar biologische en ecologische samenhangen maar ook naar geologische kenmerken in verschillende 'natural areas' om te bepalen welke stukken land zo bijzonder zijn dat ze bescherming als SSSI nodig hebben. De criteria voor de selectie en het aanwijzen van SSSI's in Engeland zijn bepaald door de Nature Conservancy Council die is ingesteld in 1948. Deze raad is in 1990 opgesplitst in vier verschillende organisaties waaronder English Nature, dat later weer is opgegaan in Natural England.

De National Nature Reserves (NNR's) zijn in Engeland aangewezen door de Countryside Commission op basis van paragraaf 19 van de 'National Parks and Access to the Countryside Act 1949' van paragraaf 35 van de 'Wildlife and Countryside Act 1981'. De NNR's kunnen eigendom zijn van Natural England en door Natural England worden beheerd. In Nederland wordt een dergelijke rol vervuld door Staatsbosbeheer. Een NNR kan echter ook worden beheerd door een wettelijk goedgekeurde instelling zoals de Wildlife Trusts, National Trust, RSPB e.d. In Nederland zijn Vereniging Natuurmonumenten en de provinciale landschappen vergelijkbare organisaties.

Beleid bij één ministerie: DEFRA

Sinds 2001 is in Engeland de beleidsontwikkeling van natuurbeleid en landschapsbeleid in één ministerie opgenomen: DEFRA, vergelijkbaar met het Ministerie van LNV in Nederland. Volgens DEFRA, dat is ontstaan uit MAFF en het Department of Environment, Transport and the Regions (DETR) en een klein deel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (Home Office), is daardoor een meer samenhangende aanpak ontstaan van vraagstukken in het landelijk gebied, waaronder natuurbescherming en landschapsonderhoud. Het natuurbeleid en landschapsbeleid worden nauwer op elkaar aangesloten.

²⁹ Bron: <http://www.nationalparks.gov.uk>

³⁰ Bron: <http://www.aonb.org.uk>

Uitvoering bij één zelfstandige organisatie: Natural England

In tegenstelling tot Nederland, waar centrale en decentrale (=provincies) overheden het natuurbeleid gezamenlijk uitvoeren, heeft Engeland bij de uitvoering van het natuurbeleid een zelfstandig opererende uitvoeringsorganisatie (vergelijkbaar met een zelfstandig bestuursorgaan in Nederland), namelijk Natural England. Natural England functioneert op enige afstand van het ministerie DEFRA. De organisatie is ontstaan in oktober 2006 uit een samenvoeging van het voormalige English Nature en delen van de Rural Development Service en de Countryside Agency. Natural England is een grote uitvoerende organisatie met ongeveer 2.500 werknemers en een jaarlijks budget van circa € 633 miljoen. In de 'Natural Environment and Rural Communities Act 2006', waarmee ook de vorming van Natural England werd geregeld, is bepaald wat het doel van Natural England is, namelijk "ervoor te zorgen dat de *natural environment* wordt behouden, verbeterd en beheerd voor de huidige en toekomstige generaties en als gevolg daarvan bijdragen aan duurzame ontwikkeling".

Wat betreft het landschapsbeleid in Engeland, lag de verantwoordelijkheid daarvoor bij de Countryside Agency. Deze organisatie is in 2006 opgegaan in Natural England. De uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid is nu dus in handen van één organisatie: Natural England.

Om de doelstelling van 95% van alle SSSI's in december 2010 in gunstige of herstellende toestand te realiseren, zal Natural England samenwerken met vele verschillende actoren zoals DEFRA, de Environment Agency, de Forest Commission, drinkwaterbedrijven, NGO's, en het ministerie van Defensie (die hun eigen natuurgebieden beheren). In de komende jaren blijft Natural England werken aan het in gunstige of herstellende staat brengen van nog meer natuurgebieden. Verder werkt ze aan de introductie van een 'Upland Entry Level Stewardship'-regeling die in 2010 in werking moet treden.

Box 1 Stand van zaken voor Natural England m.b.t. beheer van natuur in 2008

- Alle AONB's en de National Parken hebben een beheerplan.
- Eind maart 2008 is 82,7% van de SSSI's in gunstige of herstellende staat.
- Engeland heeft 347 biodiversiteitsactieplannen voor soorten en 42 actieplannen voor habitats.
- 45,5% van de prioritaire soorten en 38% van de prioritaire habitats neemt toe of is stabiel.
- 64% van de belangrijkste habitat wordt goed beheerd via de Environmental Stewardship-regeling.

Bron: Natural England (2008), Corporate Plan 2008-2011.

Noot. In Groot-Brittannië zijn 65 prioritair te beschermen natuurlijke habitats aangewezen. Dit zijn natuurlijke en halfnatuurlijke habitats die volgens de overheid een hoge natuurbeschermingswaarde hebben. Tevens heeft Groot-Brittannië 1.150 prioritair te beschermen soorten aangewezen. Dit zijn soorten waarvan het aantal in het verleden dusdanig is afgenomen.

Behalve in de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering, zien we dat het beleidsinstrumentarium voor het natuurbeleid in de afgelopen jaren aan veranderingen onderhevig is. Zo waren er voorheen drie subsidieregelingen: de Countryside Stewardship Scheme (sinds 1991), de Organic Farming Scheme en de Environmentally Sensitive Areas Scheme (sinds 1987). Deze drie regelingen zijn opgevolgd door één subsidieregeling: de Environmental Stewardship Scheme (sinds 2005).

Natuurbeschermingsorganisaties

In Engeland spelen particuliere natuurbeschermingsorganisaties een grote rol in het natuurbeleid (Boonstra *et al.*, 2006). Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn de particuliere organisaties in Engeland uitgegroeid tot grote publieksorganisaties. De organisaties in het Verenigd Koninkrijk zijn qua ledenaantal en grondbezit groter dan in

Nederland. De particuliere natuurbeschermingsorganisaties werken vaak samen met overheden en dragen daarmee bij aan de uitvoering van het formele natuurbeleid. In Engeland is het eigendom van natuurgebieden verspreid over tal van particuliere eigenaren. Deze organisaties in Engeland zijn groot (bijv. National Trust) en ze zijn met velen. Tientallen zijn landelijk actief en honderden zijn lokaal actief (bijv. de Wildlife Trusts). In tabel 5.6 wordt een overzicht gegeven van de voornaamste nationale natuurbeschermings- en natuurbeheerorganisaties.

Tabel 5.6: Voornaamste Britse nationale natuurbeschermings- en natuurbeheerorganisaties (2005).

Organisatie	Jaar van oprichting	Aantal leden of donateurs (x 1000)	Inkomsten (in miljoen Britse pond)	Aantal personeelsleden	Aantal Lokale groepen	Beheer van eigen natuurterreinen	Focus
Royal Society for the Protection of Birds	1889	1.042		1.500	175	Ja (190)	Vogels en hun habitat, natuurreservaten
National Trust	1895	3.400		>4.000	>60	Ja	Landschap en historische gebouwen
Wildlife Trusts	1912	560	Koepelorganisatie van zelfstandige lokale groepen	>1.500	47	Ja	Flora en fauna, natuurreservaten
Campaing to Protect Rural England	1926	60		50	200	Nee	Platteland, planning van landgebruik
British Trust for Conservation Volunteers	1959	0,365		588	Nee	Nee	Projecten gericht op behoud
WWF GB	1961	330		290	200	Niet in GB	Behoud, duurzame ontwikkeling
Friends of the Earth (Engeland, Wales, Noord-Ierland)	1971	100		159	200	Nee	Milieu-bescherming, sociale rechtvaardigheid
Woodland Trust	1972	147		223	Nee	Ja	Behoud en nieuwe aanplant van bossen
Greenpeace GB	1977	221		100	102	Nee	Milieu-bescherming (vooral zee), kernenergie
Wildlife & Countryside Link (Koepelorganisatie die zelfstandige groepen verbindt)	1980	35 organisaties (inclusief bovengenoemde behalve BTCV)					

Bronnen: Rootes, C. (2005), *Nature Protection Organizations in England*, Working paper 1/2007, Center for the Study of Social and Political Movements, University of Kent at Canterbury; www.surreycc.gov.uk; www.volunteering.org.uk.

In Engeland zijn een aantal organisaties die grote stukken SSSI in eigendom hebben of beheren. Tabel 5.7 geeft een overzicht van grote 'landeigenaren' met het aantal ha SSSI dat zij in bezit hebben in Engeland in 2005. Volgens het toenmalige English Nature zijn de organisaties uit tabel 5.7 er niet altijd verantwoordelijk voor dat de natuur in hun SSSI-gebieden in ongunstige staat verkeren. English Nature stelde dat die grote organisaties vaak

afhankelijk zijn van maatregelen van andere organisaties en individuen. Door afspraken te maken tussen Natural England en grote landeigenaren en andere organisaties over wie welke beheermaatregelen uitvoert, kan de ongunstige staat worden verbeterd volgens Natural England (2006).

Tabel 5.7: Organisaties met grote stukken SSSI in bezit in Engeland in 2005.

Organisatie	Oppervlakte SSSI (ha)
Crown Estate (Marine)	182.154
Ministry of Defense	70.189
Forest Enterprise	67.721
National Trust	65.713
English Nature	57.900
Local Authorities	52.340
Water Companies	39.597
Ports and Harbours Authorities	34.440
Wildlife Trusts	34.343
RSPB	28.736
National Parks	19.084
Crown Estate (Rural)	8.548
Environment Agency	5.203

Bron: English Nature (2006), Target 2010. The condition of England's Sites of Special Scientific Interest in 2005.

Regionalisering van natuurbeleid

Als gevolg van regiovorming is er een grotere onafhankelijkheid voor Schotland en Wales op vele beleidsterreinen, ook wat betreft het natuurbeleid. Daaruit volgden allerlei hervormingen. Allereerst was er de overdracht van taken en verantwoordelijkheden van de centrale overheid aan Schotland en Wales (devolution). Daarna zijn de instituties voor natuurbeleid gesplitst in een Schots, Welsh en Engels deel. Daarbij ging het om de opsplitsing van de Nature Conservancy Council in 1991 in de nieuwe organisaties Scottish Natural Heritage, Countryside Council for Wales, English Nature en de Joint Nature Conservation Committee (JNCC). De JNCC is het nationaal coördinerende orgaan voor de drie andere organisaties.

Om het natuur beleid in Engeland uit te voeren, is sprake van deconcentratie. De centrale overheid heeft op regionaal en lokaal niveau eigen organisatieonderdelen gevormd. Dat is anders dan in Nederland waar in het kader van Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) taken zijn overgedragen aan de provincies (decentralisatie). De gedeconcentreerde diensten van de ministeries in Engeland zijn meer onderling gaan samenwerken of werden zelfs samengevoegd. Zo kwamen er onder andere regionale teams van Natural England, werden er Government Offices gevormd (vertegenwoordigingen van diverse ministeries van de centrale overheid in de regio) en Regional Development Agencies (regionale teams van de Rural Development Service). De bedoeling was dat deze regionale teams intensiever onderling samenwerken en samenwerken met lokale overheden zoals de counties (lokale overheden van het hoogste lokale overheidsniveau), districts (een county is opgedeeld in districts) en de parish councils (soort dorpsraden). Engeland heeft geen regionaal bestuur zoals de provincies in Nederland. Engeland is verdeeld in negen regio's en elke regio bestaat uit een of meerdere counties. De macht van een regio is beperkt en er zijn geen gekozen regionale bestuurders, met uitzondering van Groot-Londen.

De regionalisering van natuurbeleid wordt verder bepaald door de Countryside and Rights of Way Act van 2000 (afgekort: CROW 2000 Act). Daarom wordt 'rights to roam' gehanteerd, vrij vertaald het recht om rond te dwalen, zoals de vrije toegang op wegen en paden voor wandelaars.

Het proces van regiovorming in Engeland is verweven met veranderingen in de inhoudelijke visie op natuur zoals het debat over toegankelijkheid van het landelijk gebied en de vossenjacht.

Verder worden ook de verantwoordelijkheden voor landschapsbeleid en natuurbescherming op een lager niveau gelegd. Zo moeten grondeigenaren met eigen natuurgebieden (met name SSSI's) actief toezien op de kwaliteit van de natuurgebieden. Deze moeten in "favourable condition" zijn.

Ten slotte versterkt het biodiversiteitbeleid in Engeland de activering van regionale netwerken van actoren rond natuur. Zo stuurt in Engeland de nationale biodiversiteitstrategie aan op integratie van natuurbescherming in andere beleidsterreinen en besluitvorming.

5.5 Inhoud: kwaliteitsborging

Huidig systeem

Natural England is verantwoordelijk (dat is wettelijk bepaald) voor het behoud en de bescherming van de SSSI's. Daarvoor moet Natural England weten wat de toestand/conditie van de SSSI's is. De toestand van elke SSSI in Engeland wordt één keer in de zes jaar door Natural England vastgesteld. De Scottish Natural Heritage, de Countryside Council for Wales en Northern Ireland Environment Agency³¹ doen gelijktijdig hetzelfde voor de SSSI's in respectievelijk Schotland, Wales en Noord-Ierland (Natural England, 2008³²).

Om de toestand van SSSI's te bepalen, gebruikt Natural England vooral een aantal algemene kwalitatieve methoden die ze samen met het Joint Nature Conservation Committee (JNCC) heeft ontwikkeld: de zogeheten Common Standards Monitoring. JNCC is een adviesorgaan voor de Britse overheid op het gebied van natuurbescherming en is ingesteld bij de Wet Milieubescherming van 1990 (Environmental Protection Act). JNCC is een zogeheten 'non-departmental public body', dat vergelijkbaar is met het zelfstandige bestuursorgaan in Nederland. JNCC heeft de wettelijke taak om gemeenschappelijke standaarden (common standards) voor Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland te ontwikkelen voor de monitoring van natuurbescherming en voor de analyse van de informatie die wordt verkregen met de monitoring (Williams (ed.), 2006). De JNCC verstaat onder monitoring het doen van een waarneming om vast te stellen of het overeenkomt met een norm of maatstaf (JNCC, 2008³³).

Voor de monitoring verdeelt Natural England de 4.114 SSSI's in ongeveer 22.000 kleinere gebieden, zogeheten 'units'. De grootste deel van de monitoring wordt uitgevoerd door medewerkers van het lokale vestigingen van Natural England tijdens hun dagelijkse routine-werkzaamheden. Soms zijn specialisten nodig voor de monitoring. Die worden dan ingezet op contractbasis met Natural England (Natural England, 2008³⁴).

³¹ Bron: Northern Ireland Environment Agency (2008), *The condition of Northern Ireland's Areas of Special Scientific Interest: the Results of the First Condition Assessment Monitoring Cycle 2002-2008*, Research and Development Series No. 08/10, Northern Ireland Environment Agency, Belfast, Northern Ireland.

³² Natural England (2008), *SSSI condition assessment. A guide for owners and occupiers* (bron: www.naturalengland.org.uk)

³³ JNCC (2008), *Statement on Common Standards Monitoring 1998* (website: www.jncc.gov.uk)

³⁴ Natural England (2008), *SSSI condition assessment. A guide for owners and occupiers* (bron: www.naturalengland.org.uk)

In de periode 1995-1999 is een grote monitoring uitgevoerd naar de toestand van de landelijke gebieden in Engeland. Dat resulteerde in een wetenschappelijke classificatie en inventarisatie van landschappelijke waarden en natuurwaarden voor het beleid. In 2003 deed het toenmalige English Nature voor het eerst verslag (England's Best Wildlife and Geological Sites) over de toestand van alle SSSI's in Engeland. Daarvoor is in een periode van zes jaar elke SSSI bezocht en beoordeeld aan de hand van nationale criteria. In 2006 verscheen een nieuw rapport getiteld 'Target 2010 - the condition of England's Sites of Special Scientific Interest in 2005' van het toenmalige English Nature over de toestand van de SSSI's. Vergeleken met 2003, toen 58,3% van de SSSI's in Engeland in gunstige of herstellende staat was, was dat percentage in het begin van 2006 al toegenomen tot 69,8%. Verder bleken er grote verschillen te zijn tussen de regio's in Engeland. Elke regio in Engeland bevat een aantal SSSI's. De zuidwestelijke regio heeft de meeste SSSI's en de regio Londen de minste (zie tabel 5.1). In Noordwest-Engeland waren er meer SSSI's in goede toestand dan in Noordoost-Engeland. Dat verschil had vooral te maken met de geografische spreiding en de omvang van bepaalde habitattypen zoals 'highlands' en kustgebieden. In 2008 verkeerden 80% van die SSSI's in een gunstige (45,2%) of in herstellende (34,8%) toestand.

Met de informatie over de toestand van SSSI's in Engeland kan Natural England de beheerders advies geven hoe zij SSSI's moeten beheren. Tevens gebruikt Natural England de informatie over de toestand van de SSSI's bij het verstrekken van subsidies aan beheerders van SSSI's.

SSSI's in heel Groot-Brittannië

In juni 2006 is het eerste zesjaarlijkse rapport³⁵ over de monitoring van alle SSSI's in Groot-Brittannië gepubliceerd. Het rapport geeft informatie over de soorten (o.a. zeehonden, vlinders, broedvogels), habitats (o.a. bossen, meertjes) en geologie (o.a. fossielen, aardvormen) op meer dan 6.000 beschermde natuurgebieden in Groot-Brittannië. De informatie is gebaseerd op ongeveer 13.000 waarnemingen die zijn gemaakt in de periode april 1998 tot maart 2005 door de Countryside Council for (CCW), het toenmalige English Nature (nu Natural England), het toenmalige Environment and Heritage Service (nu Northern Ireland Environment Agency) en Scottish Natural Heritage (SNH).

Monitoring Nationale Parken en AONB's

Om de conditie van de Nationale Parken en de AONB's in Engeland te monitoren, bestaat geen nationaal monitoringsprogramma. De overheid gebruikt daarentegen de 'Countryside Quality Counts' als indicator³⁶. Deze CQC wordt gefinancierd door Natural England in samenwerking met DEFRA en English Heritage. De Universiteit van Nottingham analyseert en beoordeelt de verzamelde gegevens. Volgens de CQC verkeert een meerderheid van het landschap in de Nationale Parken en de AONB's in een goede toestand. Verder moet het beheerplan van elk National Park en AONB iedere vijf jaar worden geëvalueerd.

Monitoringresultaten openbaar op internet

Op de website van Natural England ('Nature on the Map'³⁷) is achtergrondinformatie te vinden van elke SSSI in Engeland: de huidige toestand, de motivatie voor de aanwijzing van een gebied tot SSSI, de noodzakelijke beheersmaatregelen volgens Natural England, de naam van elke SSSI, in welke 'county' de SSSI ligt, wie de eigenaar is, de aard van de subsidie (ELS,

³⁵ Williams, J.M., ed. (2006), *Common Standards Monitoring for Designated Sites: First Six Year Report*. JNCC, Peterborough, United Kingdom.

³⁶ Bron: <http://countryside-quality-counts.org.uk>

³⁷ <http://www.natureonthemap.org.uk/news.html>

OLS, HLS), uit hoeveel units de SSSI bestaat etc. Deze informatie wordt iedere twee tot zes weken geactualiseerd (Natural England, 2008³⁸).

Nieuwe strategie voor monitoring

Groot-Brittannië kent vele monitoring- en surveillancesystemen voor soorten en habitats op land, in zoetwater- en kustgebieden. Informatie over soorten en habitats is afkomstig uit de samenwerking van Natural England met organisaties zoals British Trust for Ornithology, Wildfowl & Wetlands Trust, Royal Society for the Protection of Birds, Northern Ireland Environment Agency Centre for Ecology and Hydrology, Butterfly Conservation, Countryside Council for Wales, Natural England, Environment and Heritage Service, Forestry Commission, Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department, Scottish Natural Heritage. Dit lijkt op het Nederlandse Netwerk Ecologische Monitoring (NEM), een samenwerkingsverband van overheidsinstellingen bij de monitoring van de natuur.

Het doel van de monitoringsystemen in Groot-Brittannië is om te bepalen of de natuurdoelen worden gerealiseerd, of, als dat niet het geval is, om de oorzaken te benoemen waardoor die natuurdoelen niet worden gehaald. De surveillance- en monitoringsystemen rapporteren voor heel Groot-Brittannië, maar sommige ook op de schaal van de afzonderlijke staten, op regionale schaal en op de schaal van belangrijke ecosystemen. JNCC geeft jaarlijks meer dan € 1.258.000 uit aan surveillance van biodiversiteit (JNCC, 2008a³⁹).

In heel Groot-Brittannië zijn tenminste 70 verschillende surveillance- en monitoringregelingen die zich richten op één of meer onderdelen van biodiversiteit in Groot-Brittannië. De totale uitgaven van deze subsidieprogramma's bedragen circa € 8,8 miljoen per jaar en zijn afkomstig van ongeveer 30 financiers, waaronder publieke instellingen, onderzoeksinstellingen, niet-gouvernementele organisaties en verenigingen. Dat is ongeveer 2% van het totale budget voor behoud van biodiversiteit dat jaarlijks wordt besteed door de overheid en ngo's. Veel van die programma's zijn afzonderlijk van andere programma's en systemen ontwikkeld. De gegevens die ze opleveren, kunnen vaak alleen worden gebruikt binnen afzonderlijke, op zichzelf staande rapportages. In 2006 heeft JNCC daarom een voorstel gedaan voor een 'UK Strategy for surveillance, reporting and research for nature conservation'. Vervolgens is in juli 2008 de 'Terrestrial Biodiversity Surveillance Strategy' verschenen met als doel dat de huidige surveillance- en monitoringsystemen gericht op biodiversiteit, de bestaande kennisinstellingen en toekomstige kennisbehoefte beter op elkaar passen. De strategie is gericht op het ontwikkelen van flexibele en doelgerichte surveillance en monitoring voor onder meer de toestand van SSSI's, en landbouwmilieumaatregelen voor biodiversiteit (JNCC, 2008b⁴⁰).

De Environment Research Funders' Forum heeft geconcludeerd dat er in Groot-Brittannië geen volledig overzicht is van alle waarnemingen die worden verricht, hoeveel dat kost en waarom waarnemingen worden gedaan. Vervolgens heeft de JNCC alle surveillanceactiviteiten voor biodiversiteit op het land in heel Groot-Brittannië geïnventariseerd. De resultaten zijn opgenomen in de *Terrestrial biodiversity surveillance schemes database*. Deze database geeft een compleet beeld (situatie in januari 2008) van alle surveillance- en monitoringsystemen die metingen ('monsters') geven van soorten en habitats op land en zoetwater in Groot-Brittannië.

³⁸ Natural England (2008), *SSSI condition assessment. A guide for owners and occupiers* (bron: www.naturalengland.org.uk)

³⁹ JNCC (2008), *Surveillance and Monitoring* (bron: www.jncc.gov.uk)

⁴⁰ JNCC (2008), *The UK Terrestrial Biodiversity Surveillance Strategy. Proposal for a Terrestrial Biodiversity Surveillance and Monitoring Strategy*, version 0.7 04/07/2008.

De database is een deelverzameling van de *Environment Research Funders' Forum UK Environmental Monitoring Database*. De informatie in de database is afkomstig van meer dan 70 surveillancesystemen zowel op de schaal van een afzonderlijke staat als op de schaal van heel Groot-Brittannië (JNCC, 2008c⁴¹).

5.6 Evaluaties

Evaluatie werking van de Environmental Stewardship-regeling

Natural England monitort soorten en habitats voor de beoogde doelen van de ES-regeling. DEFRA is verantwoordelijk voor de evaluatie van de ES-regeling op basis van de door Natural England verzamelde gegevens. In juli 2006 hebben DEFRA en de toenmalige Rural Development Service (dat vanaf 1 oktober 2006 is opgegaan in Natural England) een evaluatieplan voor de Environmental Stewardship-regeling gepubliceerd (DEFRA, 2006). In het evaluatieplan staan de criteria waarop de uitvoering van de ES-regeling wordt beoordeeld. Dat zijn:

- 1) *Effectiviteit*, d.w.z. de mate waarin de ES-regeling zijn doelstellingen bereikt. Hierbij gaat het om het effect van de ES-regeling op het beheer en op de natuur (lees: milieu), en de economische waarde van de effecten ervan op de natuur.
- 2) *Efficiëntie*. Daarbij wordt gekeken naar een zestal factoren:
 - a. "Deadweight": hoeveel geld krijgen boeren vanuit de ES-regeling? Wat doen ze in het kader van de regeling dat ze anders niet zouden doen? En hoeveel kost het boeren?
 - b. Handhaving. De Rural Payments Agency rapporteert jaarlijks aan de Rural Development Service (nu onderdeel van Natural England) over de inspecties voor naleving.
 - c. Administratieve kosten en effectiviteit van de regeling.
 - d. Bijkomende aspecten.
 - e. Omkeerbaarheid.
 - f. Kosteneffectiviteit
- 3) *Economische effecten* d.w.z. werkgelegenheid en effecten op de economie in het landelijk gebied.
- 4) *Zachte effecten* zoals de effecten van de ES-regeling op de houding en gedrag maar ook op acceptatie (lees: begrip). Een maatstaf voor het meten van het effect van de regeling op de houding van agrarische natuurbeheerders is bijvoorbeeld dat ze zeggen dat ze in de toekomst gebruik willen gaan maken van de HLS-regeling.

Bepaling van de effectiviteit van de ES-regeling

In het evaluatieplan (in bijlage 4) staan de plannen voor de monitoring van de zeven hoofddoelstellingen van de ES-regeling. Om te beoordelen in hoeverre de eerste hoofddoelstelling van de ES-regeling wordt gerealiseerd, het behoud en de bescherming van 'wildlife' (flora en fauna), vindt monitoring van planten plaats. Uitgangspunt daarvoor zijn de habitats die prioriteit hebben volgens het UK Biodiversity Action Plan uit 1994. Voor de belangrijkste habitats wordt gebruik gemaakt van gegevens die zijn opgenomen in Genesis, een database van DEFRA. Voor de aangewezen natuurgebieden gebruikt men de gegevens die worden verzameld door Natural England. Voor niet aangewezen natuurgebieden worden externe organisaties ingeschakeld (contract afsluiten) die dan steekproefsgewijs onderzoek gaan uitvoeren.

⁴¹ JNCC (2008), *Schemes and results. Terrestrial biodiversity surveillance schemes database – Explanatory notes*, (bron: www.jncc.gov.uk)

Deze werkwijze vertoont overeenkomsten met de vlakdekkende vegetatietypenkartering die in het nieuwe Programma Beheer eens in de 12 jaar is voorzien in de qua natuurkwaliteit belangrijkste gebieden (vooral Natura 2000-gebieden). In Nederland wordt daarnaast echter ook een steekproefsgewijs monitoringprogramma uitgevoerd dat jaarlijkse trendcijfers levert.

In Engeland vindt ook monitoring van dieren plaats. Daarvoor werkt DEFRA samen met JNCC, Natural England, British Trust for Ornithology en Royal Society for the Protection of Birds. Kortom, er worden meerdere en verschillende methoden van monitoring gebruikt om de eerste doelstelling van de ELS en HLS van de ES-regeling te evalueren. In Nederland concentreert men zich op planten, vogels en een derde soortengroep, veelal vlinders of aquatische macrofauna.

Resultaten evaluatie ES-regeling

Bij het in werking treden van de Environmental Stewardship in 2005, werd gelijktijdig een evaluatieprogramma voor ES gestart. De resultaten van die evaluatie (Boatman *et al.*, 2007) werden gebruikt voor het zogeheten rapport "Environmental Stewardship – Review of Progress" (DEFRA&NE, 2008). Volgens Boatman (2007) is "de mate van verandering van werkwijze gerealiseerd door ELS niet vast te stellen. Antwoorden op een enquête suggereren dat, in de meeste gevallen, boeren voor opties gekozen hebben die weinig of geen aanpassing van hun werkwijze vergen, alhoewel 30% van de antwoorden gericht op specifieke opties suggereren dat toch wel een aanpassing van de werkwijze gevraagd wordt."

De algemene conclusie van de review van DEFRA en Natural England (2008) was dat de ES-regeling goed werkt, maar dat het nog te vroeg is om te beoordelen in hoeverre de regeling straks de doelstellingen zal realiseren. Zo stelde DEFRA en Natural England dat de ES-regeling goede voortgang maakte, door de combinatie van een 'brede en oppervlakkige' Entry Level onderdeel (ELS) die open staat voor iedereen. Met een 'veeleisende en selectieve/precieze' Higher Level element (HLS) wordt de dekkingsschaal en mate van doelbereiking verkregen die nodig is om de doelstellingen van de ES-regeling te realiseren.

De HLS levert een bijdrage aan de doelstellingen van het Britse Actieplan Biodiversiteit (Biodiversity actionplan). Men heeft geschat dat de HLS momenteel zorgt voor 5,6% van de totale oppervlakte die nodig is voor de realisatie van de doelstellingen van het Biodiversiteits actieplan. Tot nu toe levert de HLS de belangrijkste bijdrage aan het behouden van de omvang van heideterreinen (11% van het totaal), grasland (8%) en kalkstenen rijwegen (9%).

Men heeft de effectiviteit van de HLS onderzocht. Daarbij heeft men gekeken naar de beheer- en herstelmaatregelen voor het grasland dat rijk is aan allerlei beschermde soorten planten en dieren. Het onderzoek (Hewins *et al.* 2008) toonde aan dat de opzet van de HLS ervoor zorgt dat de kenmerken van grasland beter kunnen worden herkend en gerangschikt en zorgt voor doelgericht beheer. Verder toonde het onderzoek aan dat de HLS-subsidie in een aantal gevallen niet juist is ingezet (bijv. voor grasland, waarop zich nauwelijks zeldzame soorten planten en dieren bevonden, waarvoor een herstelplan was gemaakt waarmee het hoogst onwaarschijnlijk was dat het gewenste nut zou worden gerealiseerd). Conclusie is dat het succesvol behouden en beheren van grasland dat rijk is aan beschermde soorten planten en dieren ten eerste afhangt van het correct identificeren van het type grasland en van de potentie tot herstel. Vervolgens moet men er voor zorgen dat er een beheerplan wordt opgesteld dat past bij elk gebied.

5.7 Samenvatting en conclusies

Ambities

Het natuurbeleid is gericht op “to secure a healthy natural environment for today and the future”. De doelstelling is het realiseren van gunstige of herstellende (favourable of recovering) toestand in 2010 van 95% van alle SSSI's. Verder is het landschaps- en natuurbeleid gericht op het vergroten van de toegankelijkheid van het landelijk gebied voor wandelaars. Vrije toegankelijkheid van natuur wordt van groot belang geacht.

Een belangrijk type natuurgebied in Engeland zijn de SSSI's. Delen van SSSI's zijn aangewezen als Nationaal Park, Area of Outstanding Natural Beauty, National Nature Reserve, maar ook als een Natura 2000-gebied (SPA en SAC). De gebieden in Engeland die zijn aangewezen als internationale natuurgebieden op grond van SAC, SPA en Ramsar zijn ook aangewezen als SSSI.

Regelingen

ESA (milieuvriendelijke landbouw) en CS (beheer van platteland) zijn ondergebracht in een omvangrijkere, nieuwe regeling genaamd Environmental Stewardship. Deze bestaat uit twee onderdelen: een laagdrempelig en hoogdrempelig maatregelenpakket. Het Environmental Stewardship Scheme, het English Woodland Grant Scheme, het Wildlife Enhancement Scheme en het Hill Farm Allowance Scheme zijn vergelijkbaar met (delen van) de PSAN en PSN van het Nederlandse Programma Beheer

Inhoud: kwaliteitsborging

Eén keer in de zes jaar wordt de toestand van elke SSSI in Engeland door Natural England vastgesteld (monitoring). Daarvoor gebruikt Natural England de algemene standaarden die door het JNCC zijn opgesteld. De 4114 SSSI's zijn opgedeeld in 22.000 kleinere gebieden ('units'). Elk unit wordt door medewerkers van een lokale vestiging van Natural England gemonitord. De monitoringresultaten zijn openbaar in te zien op internet op de website van Natural England: Nature on the Map. Op de website wordt informatie gegeven over elke SSSI in Engeland (de toestand van, soort subsidie e.d.).

Groot-Brittannië heeft vele verschillende surveillance- en monitoringsystemen. Het streven is om de huidige monitoringsystemen beter op elkaar te laten aansluiten en niet om een groot monitoringsysteem op te zetten. Wel heeft JNCC een grote database ontwikkeld waarin alle informatie, die door alle surveillance- en monitoringsystemen zijn verzameld, is opgenomen.

Bestuurlijk proces

Net als in Nederland is er in Engeland één ministerie (DEFRA) verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het natuurbeleid en het landschapsbeleid in Engeland.

Eén organisatie (Natural England) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid (uitvoering van de subsidieregelingen voor natuurbeheer). Natural England is ontstaan na fusies/reorganisaties van kleinere overheidsorganisaties in de afgelopen decennia. Het is een grote uitvoerende organisatie met ongeveer 2.500 werknemers en een jaarlijks budget van circa € 633 miljoen. Natural England heeft meerdere rollen: een soort Planbureau voor de Leefomgeving met een jaarlijkse uitgave van een soort Natuurbalans ('State of the Natural Environment'), een soort Dienst Landelijk Gebied in een beleidsuitvoerende rol, en een beleidsadviserende rol aan DEFRA. In Nederland zijn deze rollen verdeeld over meerdere organisaties.

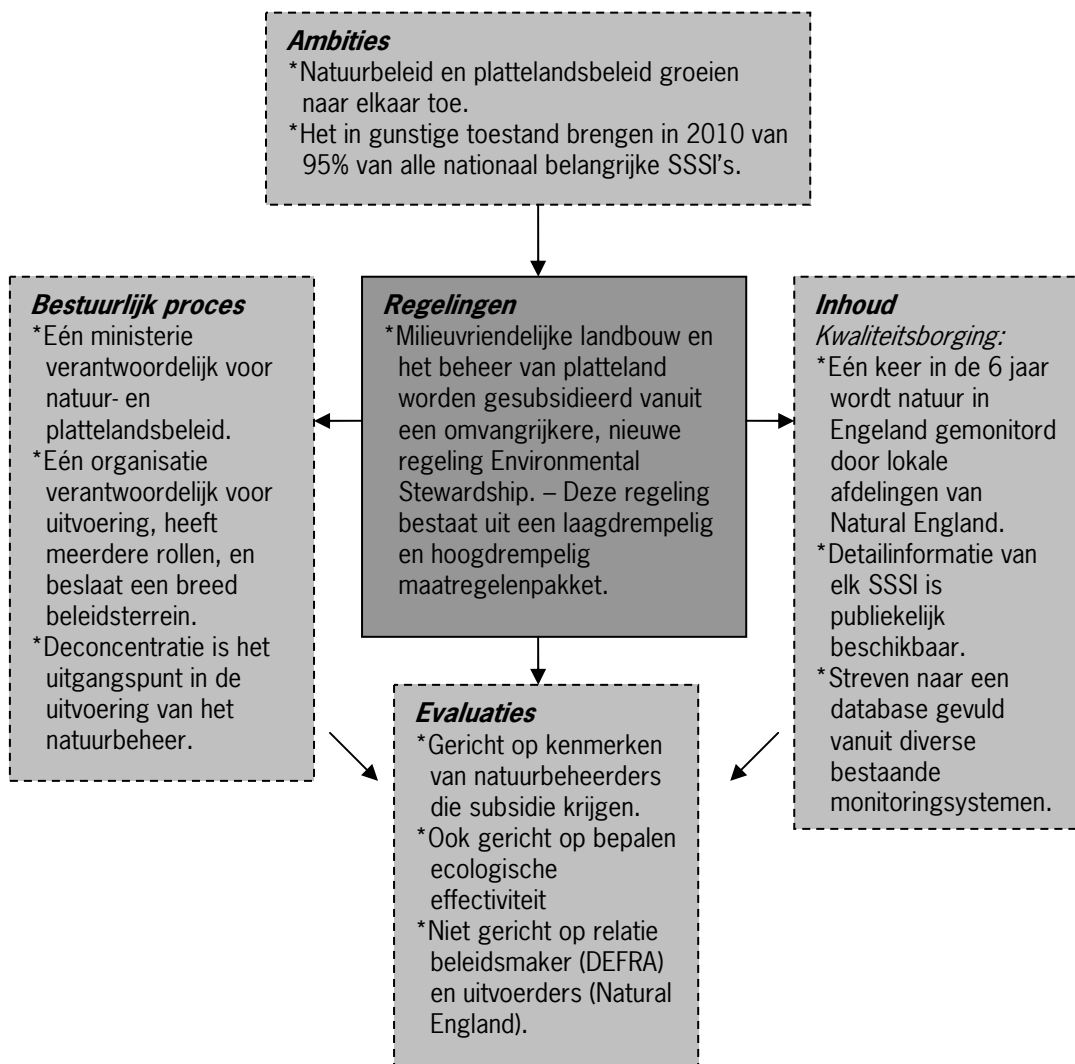
Natural England heeft een groot beleidsterrein: 'natural environment'. Toen het nog English Nature was, had het een beperkter beleidsterrein: 'nature'.

Er is sprake van deconcentratie i.p.v. decentralisatie zoals in Nederland, dat wil zeggen, de centrale overheid werkt samen met organisatieonderdelen op regionaal en lokaal niveau. Op regionaal niveau werkt Natural England met regionale teams in Engeland.

Evaluaties

De Environmental Stewardship-regeling wordt geëvalueerd op de volgende criteria: effectiviteit, efficiëntie, economische effecten en acceptatie. Om te beoordelen in hoeverre de doelstellingen van de ES-regeling worden gerealiseerd, worden verschillende methoden van monitoring gebruikt. De algemene conclusie van een eerste evaluatie van de ES-regeling door DEFRA en Natural England (2008) was dat de ES-regeling goed werkt maar dat het nog te vroeg is om te beoordelen in hoeverre de regeling straks de doelstellingen zal realiseren. Volgens DEFRA en Natural England maakt de ES-regeling goede voortgang. Deze eerste evaluatie van de Environmental Stewardship was gericht op hoeveel natuurbeheerders gebruik maken van de subsidieregeling en welke maatregelen de natuurbeheerders treffen. De evaluatie is ook gebruikt om te adviseren hoe de effectiviteit (d.w.z. de mate waarin de subsidieregeling de doelen realiseert) van de ES-regeling kan worden verbeterd.

In Figuur 5.1 is weergegeven hoe natuurbeheer in Engeland is georganiseerd.



Figuur 5.1 Kaders rondom het natuurbeheer in Engeland

Wat zou Nederland kunnen leren van Engeland?

De Engelse nadruk op gebiedsgericht maatwerk sluit goed aan op de filosofie achter het ILG en het nieuwe SNL. Onderdeel hiervan is het zogenaamde keukentafelprincipe, dat wil zeggen, voordat beheerovereenkomsten worden afgesloten voor intensief en ingewikkeld natuurbeheer ligt de nadruk op overleg tussen vertegenwoordigers van regionale teams van Natural England of de Rural Development Service, en natuurbeheerders (agrariërs, landgoedeigenaren e.d.). Zo komt men tot overeenstemming over de te nemen maatregelen. De natuurbeheerders worden uiteindelijk afgerekend op het uitvoeren van de afgesproken maatregelen. Dit overleg en de wens om te komen tot maatwerk kan echter wel leiden tot hogere transactiekosten.

Interessant is ook de transparantie van het natuurbeleid door de openbaarheid van de monitoringresultaten. De overheid is niet van plan om een groot centraal monitoringsysteem te ontwikkelen, maar blijft gebruik maken van de bestaande monitoringsystemen. De resultaten van al die systemen worden verzameld in een grote database van Natural England. Via de interactieve website 'Nature on the Map' van Natural England kan iedereen uitgebreide informatie (toestand, soort subsidie e.d.) verkrijgen van elk natuurgebied in Engeland.

Wat verder opvalt, is de brede insteek van de evaluatie van het natuurbeleid. De overheid heeft blijkbaar geleerd van de uitvoering van de vorige regelingen. Men kijkt niet alleen naar de gevolgen van de subsidieregelingen voor de natuur (ecologische effectiviteit) en de efficiëntie van de regelingen (naleving, handhaving, administratieve lasten, kosteneffectiviteit e.d.) maar ook naar het draagvlak bij natuurbeheerders voor de regelingen en de effecten van de regelingen voor de economie van het platteland.

6 Conclusies

6.1 Overeenkomsten en verschillen tussen de landen

Hieronder worden de overeenkomsten en verschillen uiteengezet tussen Nederland, Engeland en Denemarken in de wijze waarop natuurbeheer is georganiseerd. Achtereenvolgens gaan we in op de ambities, de regelingen, het bestuurlijk proces, de wijze van kwaliteitsborging en de wijze van evalueren rondom natuurbeheer. De aandacht is daarbij voornamelijk geconcentreerd op natuur en niet of veel minder op recreatie en landschap.

Ambities voor natuurbeheer

- In Nederland is de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) een belangrijke ambitie. Voor de EHS is een systeem ontwikkeld met natuurdoeltypen en een natuurdoelenkaart. Per natuurdoel zijn er doel- en meetsoorten gedefinieerd. Bij elkaar is het een heel consistent, uitgewerkt systeem. Dit systeem wordt nu vereenvoudigd en aangepast, met name op verzoek van de provincies. Maar het blijft een landelijk systeem. De doelen voor Natura 2000 zijn ingepast in het bestaande systeem.
- In Denemarken gaat men bij het organiseren van natuurbeheer allereerst uit van internationale verplichtingen, zoals de doelen voor Natura 2000. Bij natuurbeheer, net als bij natuurbeleid in ruimere zin, wordt steeds meer aandacht besteed aan ontwikkeling (naast conserveren), als tegenwicht tegen de verstedelijking. Ook het activeren van maatschappelijke krachten krijgt steeds meer aandacht. Grondeigenaren worden in vele gevallen via verleiding (compensaties) gevraagd mee te werken. In 2010 komen er bindende procedurele en inhoudelijke afspraken voor zes jaar over hoe men met de Natura 2000-gebieden moet omgaan.
- In Engeland hecht men veel waarde aan de biodiversiteitsdoelen voor 2010, die zijn afgesproken voor CBD (Convention on Biological Diversity). Men wil in 2010 90% van de natuurgebieden in een goede conditie gebracht hebben. Verder is het landschaps- en natuurbeleid gericht op het vergroten van de toegankelijkheid van het landelijk gebied voor wandelaars. Toegankelijkheid van natuur wordt van groot belang geacht.

Regelingen voor natuurbeheer

- In Nederland zijn er (subsidie)regelingen voor natuurbeheer voor terreinbeherende organisaties, particulieren en boeren. Het systeem is topdown georganiseerd, dat wil zeggen, vanuit het Rijk zijn (in overleg met provincies en beheerders) pakketten samengesteld (met natuurdoelen en daaraan gekoppeld budget) en natuurbeheerders kunnen daar wel of niet op inschrijven. Het systeem is echter in 2007-2009 aangepast door LNV en provincies. De provincies hebben meer zeggenschap gekregen.
- In Denemarken bepaalt het Rijk welke regelingen er zijn en hoe ze werken. Diverse ministeries en rijksdiensten zijn daarbij betrokken. Er is op dit punt weinig decentralisatie. Wel krijgen gemeenten middelen die ze zelf mogen besteden, maar deze zijn ook vaak geormerkt. De regelingen worden aangestuurd door diverse overheden. Er ontbreekt een bundeling. Daarom oogt het nogal versnipperd.
- In Engeland zijn door het ministerie van Milieu, Voedsel en Plattelandsontwikkeling (DEFRA) meerdere subsidieregelingen uitgevaardigd voor natuurbeheer. De regelingen zijn top-down georganiseerd. Bij de uitvoering van de regelingen zijn verschillende overheidsorganen betrokken: Natural England, Rural Payments Agency, Forestry Commission (soort Staatsbosbeheer). De regelingen maken onderdeel uit van het plattelandsontwikkelingsprogramma voor Engeland 2007-2013. De kenmerken (biodiversiteit, landschap e.d.) van

een natuurgebied (Nationaal Park, AONB, SSSI) bepalen voor welke subsidieregeling het natuurgebied in aanmerking komt.

Organisatie van het bestuurlijk proces

- In Nederland zijn nieuwe verhoudingen ontstaan tussen Rijk en provincie in het kader van het ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied). Er zijn bestuursovereenkomsten opgesteld tussen Rijk en provincies met daarin afspraken. Het Rijk stuurt op hoofdlijnen; de provincie doet de details en de uitvoering. Maar de verhoudingen zijn nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Er is een (continue) strijd tussen government (Rijk controleert provincie, houdt provincie aan afspraken via bestuursovereenkomsten) en governance (nadruk op overleg en vertrouwen).
- In Denemarken heeft een grote bestuurlijke omwenteling plaatsgevonden, omdat de provincies zijn afgeschaft en de gemeenten een belangrijkere rol hebben gekregen, onder meer bij natuurbeheer. NOVANA is een (software)programma voor monitoring en kwaliteitsborging van natuurbeheer. Het wordt ingezet om gemeenten te ondersteunen én te controleren vanuit het Rijk.
- In Engeland wordt natuurbeheer centraal aangestuurd via DEFRA (ministerie) en uitgevoerd door Natural England (een zelfstandig bestuursorgaan). Natural England voert een aantal wettelijke taken uit onafhankelijk van DEFRA. Voordat beheerovereenkomsten worden afgesloten ligt de nadruk op overleg – keukentafelprincipe – tussen regionale vestigingen van Natural England en natuurbeheerders. De bestuurstijl heeft zowel aspecten van governance als government.

Organisatie van de kwaliteitsborging, monitoring en dataverzameling

- In Nederland is men bezig verschillende regelingen voor Programma Beheer, Staatsbosbeheer en Natura 2000 te harmoniseren. Tevens wil men daarmee ook de monitoring voor natuurbeheerders landelijk standaardiseren, om uiteindelijk te kunnen analyseren welke gevolgen het milieu en natuurbeleid hebben voor de biodiversiteit. Daarmee worden ook de internationale rapportageverplichtingen meer gestroomlijnd, maar dit staat nog in de kinderschoenen.
- In Denemarken is het uitgangspunt van het monitoringsysteem de verplichte internationale rapportageverplichtingen, zoals voor Natura 2000. Het monitoringsysteem heet NOVANA. Daarnaast wordt het monitoringsysteem gebruikt door het Rijk om de gemeenten te ondersteunen, dan wel te controleren. Gemeenten vinden echter dat ze te weinig betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van het monitoringsysteem.
- In Engeland wordt natuurbeheer wel gemonitord, maar er is geen centraal monitoringsysteem. Monitoren lijkt ook niet zozeer bedoeld om af te rekenen. Er wordt gewerkt aan een meer samenhangende structuur via digitale koppelingen tussen databestanden.

Evaluatiewijze en resultaten

- In Nederland worden de internationale rapportageverplichtingen nu nog ad hoc uitgevoerd, maar men is bezig om het beter op elkaar af te stemmen en bijvoorbeeld draaiboeken te maken. Tussen Rijk en provincie zijn bestuursovereenkomsten opgesteld met daarin de taken en de budgetten voor de provincie. Deze bestuursovereenkomsten zullen worden geëvalueerd in 2010 (Mid-term review) en 2013 (Eindevaluatie). De wijze van evaluatie, en wat gedaan zal gaan worden met de conclusies, is nog onbekend. Ook tussen provincies en natuurbeheerders zullen afspraken gemaakt worden. Het IPO heeft laten weten te streven naar certificering van natuurbeheerders (en van agrarische natuurverenigingen) en naar het gebruik maken van visitatiecommissies om de natuurbeheerders op gezette tijden te controleren.

- In Denemarken zijn de internationale rapportageverplichtingen uitgangspunt voor het programma NOVANA, want Denemarken wenst een onafhankelijke evaluatie. Dit betreft vooral de inhoud, gebaseerd op officiële data uit Natuurdata/NOVANA. NOVANA is nog sterk in ontwikkeling. Er is momenteel veel discussie over de basisanalyse. In de loop van 2009 en 2010 komt het NOVANA-systeem volgens de planning steeds meer van de grond.
- In Engeland was de eerste evaluatie van de Environmental Stewardship gericht op hoeveel natuurbeheerders gebruik maken van de subsidieregeling en welke maatregelen natuurbeheerders treffen. De evaluatie werd gebruikt om de voortgang van de subsidieregeling te beoordelen. De evaluatie is ook gebruikt om te adviseren hoe de effectiviteit (d.w.z. de mate waarin de subsidieregeling de doelen realiseert) van de ES-regeling kan worden verbeterd.
Daarnaast is in Engeland steeds meer aandacht voor de kenmerken van natuurbeheerders en hoe deze door kunnen werken in het natuurbeheer, inclusief ecologisch effectiviteit.

6.2 Discussie en mogelijke lessen voor Nederland

Wat kunnen we in Nederland leren van Engeland en Denemarken wat betreft de opzet, de organisatie en de uitvoering van het natuurbeheer? Voordat we ingaan op mogelijke lessen die Nederland kan trekken uit de wijze waarop natuurbeheer is georganiseerd in Engeland en Denemarken, worden eerst een paar opvallende punten uit het onderzoek beschreven.

Nederlandse rijksoverheid stuurt natuurbeheer op afstand

In Nederland is de situatie ontstaan dat het Rijk geen directe relatie meer heeft met de natuurbeheerders (met uitzondering van Staatsbosbeheer). Immers, het Rijk maakt afspraken met de provincies, en de provincies onderhouden de contacten met de natuurbeheerders. Het Rijk kan niet controleren wat die natuurbeheerders wel of niet doen. Echter, het Rijk is wel eindverantwoordelijk voor het realiseren van de EHS, en het Rijk heeft verplichtingen via internationale verdragen, zoals het CBD, en via verplichtingen richting de EU, met name in het kader van Natura 2000. Het Rijk wordt in principe afgerekend op een beleid dat het zelf niet helemaal kan controleren. Sommige zien hierin een 'bestuurlijk gat' ontstaan doordat het Rijk verantwoordelijk is maar niet direct kan controleren of de natuurbeheerders goed werken. Anderen zien dit als een min of meer logisch gevolg van de werkverdeling binnen het Nederlandse stelsel van beleid en bestuur waar het Rijk op afstand stuurt en de provincie de regie voert bij de uitvoering.

Afspraken tussen Rijk en provincies over natuur

Zoals vaker in Nederland is de beleidspraktijk een mengsel van principes en pragmatische oplossingen. De bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies bevatten afspraken over het aantal te realiseren hectares natuur (in het kader van de EHS). Er zijn echter (nog) geen afspraken gemaakt over de kwaliteit van de natuurgebieden. De provincies rapporteren jaarlijks over de voortgang, maar de vraag is of dat meer wordt dan een papieren exercitie? De afgesproken mid-term review van het ILG, in 2010, kan een moment zijn voor kwalitatieve bezinning. Het is echter nog onbekend wat die review precies gaan inhouden en welke controlefunctie het krijgt.

Nederland schuift van government naar governance

Bovenstaande illustreert de spanning tussen 'government versus governance'. Van beide sturingsconcepten zien we sporen. 'Government' legt de nadruk op directe aansturing en controle van boven naar beneden, met afrekenbaarheid als centraal punt. 'Government' lijkt vooral aanwezig te zijn in de bestuursovereenkomsten. 'Governance' legt meer nadruk op

overleg en samenwerking, en minder van directe controle en van bovenaf regels opleggen. Dit is de officiële filosofie achter hoe ILG in de praktijk uitgevoerd moet worden en het is de lijn achter het nieuwe Stelsel voor Natuur- en Landschapsbeheer (SNL). In dat opzicht lijkt Nederland nu wat op te schuiven van government naar governance.

Nadruk op verbeteren van de uitvoering van natuurbeleid

Een interessant punt van vergelijk tussen de drie landen is dat er nu zwaar geïnvesteerd wordt in verbetering van de uitvoering van beleid. In Nederland zien we dat met het ILG en het nieuwe SNL. In Denemarken zien we het in de bestuurlijke omwenteling rond het afschaffen van de provincies en het opbouwen van NOVANA. In Engeland zien we het in DEFRA en Natural England. DEFRA is in 2001 ontstaan uit het toenmalige ministerie van Landbouw, Visserij en Voedsel (MAFF) en het ministerie van Milieu, Transport en Regio's naar aanleiding van een uitbraak van mond- en klauwzeer. Natural England is een grote uitvoeringsorganisatie (ongeveer 2.500 werknemers en een jaarlijks budget van ongeveer € 630 miljoen) die in 2006 is ontstaan uit een fusie van een aantal kleinere overheidsorganisaties zoals de Rural Development Service en English Nature. Natural England wordt gefinancierd door de overheid.

Governance in landen neemt toe

In alle drie landen zien we mengvormen van directe aansturing en overleg, hoewel we in alle landen ook een toename van 'governance' zien. Het NOVANA-systeem in Denemarken is vooral bedoeld als een instrument voor betere kwaliteit van het beleid: betere data, betere monitoring, betere afspraken over rolverdeling en inzet. NOVANA zorgt voor een kwaliteitsborging en het zorgt voor een programmatisch platform voor dialoog en samenwerking. Samenwerking is binnen NOVANA een must, want NOVANA is in vele opzichten een 'ontmoetingsplek' waar beleidsprocessen en het beleidsinhoud samen komen via de betrokken partijen. Maar NOVANA is ook tegelijkertijd ontwikkeld om gemeenten en grondgebruikers beter aan te sturen én te controleren. 'Government' is dus nooit ver weg, hoewel 'governance' in belang toeneemt.

In Engeland gaat men nu vooral uit van meer maatwerk en overleg: ook daar neemt het belang van 'governance' toe. Men, dat wil zeggen gezag en beheerder, is samen verantwoordelijk voor de opgestelde plannen en dus ook voor het resultaat. Centraal is ook daar versterking van de uitvoering. Meer samenhang en slagvaardigheid waren pilaren onder het ontstaan van DEFRA. Hiermee wilde men ook natuur en landschap nauwer op elkaar laten aansluiten. Met Natural England is deze nadruk op samenhang en slagvaardigheid nog dichter op de uitvoering gebracht. Als de Engelse aanpak in Nederland doorgevoerd zou worden, dan moeten we denken aan een fusie tussen (delen van) DR en DLG, aangevuld met onderdelen van de provincies en Staatsbosbeheer. De vraag is of dat voor Nederland op veel steun zou kunnen rekenen.

In Denemarken zien we een meer technisch-bestuurlijke variant in de rijks-regio-inspecties die in de plaats gekomen zijn van de provincies. Als het Deense NOVANA ingevoerd zou worden, dan moeten we denken in de richting van een fusie tussen de kwaliteitsbewaking van de voortgang van de bestuursovereenkomsten, WOT IN, delen van het ministerie van LNV en het PBL. Althans, dit zou organisatorisch het gevolg kunnen zijn. Wellicht gaat dat te ver voor Nederland.

Nationaal programma voor kwaliteitsborging

Wat misschien wel het beste uit DEFRA/Natural England en NOVANA zou halen voor Nederland is een nationaal programma voor kwaliteitsborging. Vele partijen praten nu langs elkaar heen, ontmoeten elkaar niet en er worden vele wielen afzonderlijk uitgevonden. Vele partijen zouden kunnen profiteren van een centraal systeem voor kwaliteitsborging. Zo is NOVANA voor

Denemarken zo'n programmatische aanpak met zowel samenwerking als controle van Rijk op gemeenten. Het is gericht op resultaatsverplichting en ook op het voldoen aan internationale rapportageverplichtingen.

Als Nederland een nieuw centraal systeem voor kwaliteitsborging zou willen opzetten, kan het leren van Denemarken. De discussie in Denemarken over de kwaliteit van de nulmeting en de budgetten en andere middelen voor de gemeente om hieraan te werken, zal in Nederland minder kunnen zijn omdat er in Nederland al een meer gemeenschappelijke basis is voor de doeldefiniëring (rijksnatuurdoelenkaart en provinciale natuurbeheerplankaart) en er al meer gemonitord is (zie bijvoorbeeld conceptkaart kwaliteit natuurdoeltypen van Alterra/PBL). Dat zou voor Nederland de basis kunnen zijn. Het voordeel van NOVANA is duidelijk: samenwerken tegen de versnippering van data, de onvergelykbaarheid van data en de onsamenhangende en gefragmenteerde rapportages.

Gebiedsgericht werken op maat: regionale teamvorming en bundeling van opgaven

De Engelse nadruk op gebiedsgericht maatwerk sluit naadloos aan op de filosofie achter ILG en het nieuwe SNL. Het kan mogelijk wel duur overkomen, met hoge transactiekosten. Deels kan dat komen doordat samenwerking en overleg een prominente rol krijgen in de structuur. Deels kan dat ook komen doordat beslisstructuren ondoorzichtiger worden, en complex. Gevaar is ook dat er geen duidelijke resultaatsverplichtingen of inspanningsverplichtingen zijn. 'Alles' verdwijnt bijvoorbeeld in een grote logge structuur. In Engeland probeert men dit te voorkomen door regionale teamvorming en het bundelen van opgaven op regioniveau. Maar er is nog geen koppeling van gegevens over biodiversiteit aan informatie over beheer. Er wordt wel hard gewerkt aan digitalisering van de planvorming waar dat mogelijk is. Nederland is op dit punt verder. Ook zijn de provincies in Nederland van plan de zelfsturing van de lokale beheerders te reguleren en te stroomlijnen door een certificeringssysteem in te voeren. Dit is er bij het natuurbeheer in Denemarken en Engeland niet.

Minder versnippering en meer samenhang van financiële regelingen voor natuurbeheer

Opvallend genoeg zien we in zowel Engeland als Denemarken dat de financiële regelingen voor natuurbeheer nogal versnipperd lijken te zijn en dat het lastig is om een overzicht te krijgen. Engeland doet er wat aan met het Environmental Stewardship Scheme. In Nederland heeft dit al jaren aandacht, en het is een van de redenen voor het invoeren van ILG. Toch is het wellicht verstandig om meer aandacht te besteden aan een verdere samenhang tussen de financiële regelingen en de kwaliteitsborging.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, 2006. *Ecologische hoofdstructuur*. Rapport ten behoeve van Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 825, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.
- Bal, D., H.M. Beije, Y.R. Hoogeveen, S.R.J. Jansen & P.J. van der Reest, 1995, Handboek Natuurdoeltypen in Nederland. Wageningen: IKC Natuurbeheer.
- Bal, D., H.M. Beije, M. Fellingner, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal & F.J. van Zadelhoff, 2001, Handboek Natuurdoeltypen. Tweede, geheel herziene druk. Wageningen: Expertise-centrum LNV.
- Boatman, N., N. Jones, D. Garthwaite, J. Bishop, S. Pietravalle, P. Harrington, H. Parry, 2007, *Evaluation of the operation of Environmental Stewardship*, Report to DEFRA Project MA01028.
- Boonstra, F., W.W. Buunk, M. Pleijte, 2006, *Governance of nature. De invloed van institutionele veranderingen in natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur in het Drents Friese Wold en de Cotswolds*, WOt-rapport 33, WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Bromley, D.W., 2007, Environmental Regulations and the Problem of Sustainability: Moving Beyond, in "Market Failure", *Ecological Economics*, 63:676-83, 2007.
- Bromley, Volitional Pragmatism, 2008, in *Ecological Economics*, 68:1-13, 2008.
- Brouwer, F., T. de Koeijer, in: Wot's news, nummer 6 – mei 2006.
- Codling, I., J. Grath, P. Heinonen, M. Gardner, M. Menendez and W. Aas, 2002, Evaluation of NOVA-2003.
- Dam, M.J.E.M. van, en Michels, A.M.B. (redactie), 2000, Verantwoording in het openbaar Bestuur, themanummer Bestuurskunde, jrg. 9, nr. 5.
- Danmarks Naturfredningsforening, 2007. Nyhedsbreve, 'Kommunerne opgiver den danske natur' ('De gemeenten geven de Deense natuur op'), zie: www.dn.dk/sw75578.asp
- DEFRA, 2002, *Working with the grain of nature: a biodiversity strategy for England*.
- DEFRA, 2006, *Environmental Stewardship Evaluation Plan*.
- DEFRA, 2007a, *A Strategy for England's Trees, Woods and Forests*.
- DEFRA, 2007b, *Rural Development Programme for England 2007-2013*.
- Dienst Regelingen, 2006, *Uitvoeringsrapportage 2000-2005 Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en Subsidieregeling Natuurbeheer (SN)*, Den Haag.
- DLV Groen en Ruimte, 2003, *Tussentijdse evaluatie Programma Beheer (eindrapport)*, B&A Groep BV, Den Haag.
- English Nature, 2006, *Target 2010 - The condition of England's Sites of Special Scientific Interest in 2005*.
- Fleurke, F, R. Hulst en P.J. De Vries, 1997. *Decentraliseren met beleid*, Sdu Uitgevers, Amsterdam/Den Haag.
- Graaf, H. van de, R. Hoppe, 1996, *Beleid en politiek*, Coutinho, Muiderberg.

- Hajer, Maarten A. and Hendrik Wagenaar (eds.), 2003, *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press.
- Hazeu, C.A., 2000, *Institutionele economie – een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, uitgeverij Couthinho, Bussum.
- Hewins, E., C. Pinches, M. Lush, P. Corney, D. Plant, R. Frith en S. Toogood, 2008, *Baseline Evaluation of Higher Level Stewardship Grassland Options*. Report to Natural England, Peterborough, Natural England.
- Hilhorst, R., S. Kroon, A. de Bonte, E. Jongsma, M. van der Linden, D. Hanemaayer en P. Sloot, 2003, *Tussentijdse evaluatie Programma Beheer*, B&A Groep en DLV Groen & Ruimte, Den Haag
- Hill, M., 2005, *The Public Policy Process*, fourth edition, Pearson Education Limited.
- Holbeck, 2007, power point presentatie op de 'Plantekongres' in 2007.
- Howlett, M., M. Ramesh, 2003, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Second edition. Oxford University Press.
- IPO, 2007, *Strategische visie op het beheer van het landelijk gebied – een nieuw subsidiesysteem voor beheer van natuur en landschap*, IPO-publicatienummer 269.
- IPO, 2008, *Natuur- & Landschapsbeheer*, ontwerp stelsel, versie 16 mei 2008.
- IPO, persbericht, 24 februari 2009.
- Jessop, B., 2000, Governance Failure, in: Stoker, G. (ed.), 2000, *The New Politics of British Local Governance*, ESRC Local Governance Programme, Macmillian Press LTD, Great Britain.
- JNCC, 2008c, *Schemes and results. Terrestrial biodiversity surveillance schemes database – Explanatory notes*
- JNCC, 2008, *Statement on Common Standards Monitoring 1998*.
- JNCC, 2008a, *Surveillance and Monitoring*.
- JNCC, 2008b, *The UK Terrestrial Biodiversity Surveillance Strategy. Proposal for a Terrestrial Biodiversity Surveillance and Monitoring Strategy*, version 0.7 04/07/2008.
- Kamphorst, D.A. en T. Selnes, 2007, *Investeringsbudget Landelijk Gebied in natuurbeleid. Achtergrond-document bij Natuurbalans 2007*, WOt-rapport 62, WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Koeijer, T. de, K.H.M. van Bommel, M.L.P. van Esbroek, R.A. Groeneveld, A. van Hinsberg, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk, 2006, *Methodiekontwikkeling kosteneffectiviteit van het natuurbeleid – de realisatie van het natuurdoel 'Natte Heide'*, WOt-rapport 20, WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Koeijer, T. de, 2007, *Extra inspanning nodig voor gewenst resultaat omslag natuurbeleid* WOT's new Nieuwsbrief Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu 2007 (13). - p. 3.
- Koeijer, T. de (ed.), 2007, *Van aankoop naar beheer II – Ex ante evaluatie omslag natuurbeleid*. Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), Bilthoven.
- Kuijpers, M. (eds), 2007, *Nederland Later*. Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland. Onderzoeksrapport – Duurzaamheidsverkenning, rapport nr. 500127001, MNP, Bilthoven.

- Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte en T.A. Selnes, 2005, *Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu en Natuurplanbureau*, WOt rapport nr. 19, WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Lammers, G.W., A. van Hinsberg, W. Loonen, M.J.S.M. Reijnen, M.E. Sanders, 2005, *Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur*, rapport nr. 408768003, MNP, Bilthoven.
- Marggraf, R., 2003, Comparative assessment of agri-environment programmes in federal state of Germany. In: *Agriculture, Ecosystems and Environment* 98 (1-3), p. 507-516.
- Miljødanmark, 2008, *Miljømilliard klar at genoprette vandløp, ådale en søer*, nr 1.
- Miljøministeriet, 2007, *Faktaark om kriterier for projektprioritering/den særlige vand- og naturindsats 2007-2009*.
- Ministerie van LNV, brief aan Tweede Kamer, 23 februari 2009.
- MNP, 2007, *Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006*, rapport nr 500410002, MNP, Bilthoven.
- Natural England, 2008, *Corporate Plan 2008-2011*.
- Natural England, 2008, *SSSI condition assessment. A guide for owners and occupiers*.
- Natural England, 2008a, *State of the Natural Environment 2008*.
- Northern Ireland Environment Agency, 2008, *The condition of Northern Ireland's Areas of Special Scientific Interest: the Results of the First Condition Assessment Monitoring Cycle 2002-2008*, Research and Development Series No. 08/10, Northern Ireland Environment Agency, Belfast, Northern Ireland.
- Oosterbaan, A., J.J. de Jong, J.K. van Raffe en C.M. van der Heide, 2006, *Kosteneffectiviteit van beheer van bos- en natuurterreinen*, Alterra rapport 1400, Wageningen.
- Pierre and Peters, 2000, *Governance, Politics and the State*, Political Analysis Series, Macmillian Press Ltd.
- Rhodes, R.A.W., 2003, (first published 1997), *Understanding Governance*, Open University Press, Berkshire.
- Rootes, C., 2005, *Nature Protection Organizations in England*, Working paper 1/2007.
- Sanders, M.E., C.A. Mûcher, R. Haveman, 2007, *Monitoring Natuurdoelen, Achtergronden bij de Natuurbalans 2005*, rapport nr. 408763008/2007, MNP, Bilthoven.
- Schmidt, A.M., F.H. Kistenkas, R.L. Vogel, M.E.A. Broekmeyer, 2007, *De rapportageverplichtingen van de Directie Natuur van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in het kader van wetten en verdragen*, rapport nr. 1459, Alterra, Wageningen.
- Schrijver, R.A.M., R. A. Groeneveld, T.J. de Koeijer & P.B.M. Berentsen, 2005, *Potenties bij melkveebedrijven voor deelname aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer*, WOt-rapport 3, WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Selnes, T.A. en P. van der Wielen,, 2008, *Tot elkaar veroordeeld? Het belang van gebiedsprocessen voor de natuur*, WOt-rapport 105, WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Selnes, T.A. en W. Kuindersma, 2006, *Ruimte voor elkaar. Een essay over decentralisatie in het natuurbeleid*, rapport nr. 7.06.06, LEI, Den Haag.

- Slangen, L.H.G., R.A. Jongeneel, N.B.P. Polman, J.A. Guldemond, E.M. Hees, E.A.P. van Well,, 2008, *Economische en ecologische effectiviteit van gebiedscontracten*, WOt-rapport 84, WOt Natuur & Milieu, Wageningen.
- Smits, M.J. en A. Gaaff, 2007, Stille rond Ecologische Hoofdstructuur is schijn, in: *Spil*, 235-236, nummer 2, blz. 15-20.
- Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, P. Roza, T. Selnes, 2008, *Tussen de bomen het geld zien*, WOt-werkdocument 84, WOt Natuur & Milieu, Wageningen.
- Stone, Deborah, 2002, *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, W.W. Norton Co Inc.
- Toonen, Th.A.J., 1987, *Denken over Binnenlands Bestuur: Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, VUGA, 's-Gravenhage.
- The Parks Agency, 2006, *Wildspaces! Evaluation*. Volume 1. Main report for Natural England.
- Vereijken, P.H. e.a., 2005, *Kan het natuurbeleid ruimtelijk-economisch efficiënter?*, PRI, rapport no. 109, Wageningen.
- Whitby, M., 2000, Reflections on the costs and benefits of agri-environmental schemes, *Landscape Research*, 25(3).
- Wiertz, J., M.E. Sanders, 2007, *Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer; Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006*, MNP, Bilthoven.
- Wilhelmudvalget, 2002, *En rig natur i et rigt samfund* (een rijke natuur in een rijke maatschappij).
- Williams, J.M., ed., 2006, *Common Standards Monitoring for Designated Sites: First Six Year Report*, JNCC, Peterborough, United Kingdom.

Geraadpleegde websites:

- www.swenvo.org.uk
- www.emda.org.uk
- www.defra.gov.uk
- www.countryside.gov.uk
- www.lnr/naturalengland.org.uk
- www.nationalparks.gov.uk
- www.aonb.org.uk

Verschenen documenten in de reeks Rapporten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu sinds 2005

WOT-rapporten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

WOT-rapporten zijn ook te downloaden via de WOT-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

- 1 *Wamelink, G.W.W., J.G.M. van der Gref-van Rossum & R. Jochem (2005). Gevoeligheid van LARCH op vegetatieverandering gesimuleerd door SUMO*
- 2 *Broek, J.A. van den (2005). Sturing van stikstof- en fosforverliezen in de Nederlandse landbouw: een nieuw mestbeleid voor 2030*
- 3 *Schrijver, R.A.M., R.A. Groeneveld, T.J. de Koeijer & P.B.M. Berentsen (2005). Potenties bij melkveebedrijven voor deelname aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer*
- 4 *Henkens, R.J.H.G., S. de Vries, R. Jochem, R. Pouwels & M.J.S.M. Reijnen, (2005). Effect van recreatie op broedvogels op landelijk niveau; Ontwikkeling van het recreatiemodel FORVISITS 2.0 en koppeling met LARCH 4.1*
- 5 *Ehlert, P.A.I. (2005). Toepassing van de basisvruchtbenadering op fosfaat van compost; Advies*
- 6 *Veeneklaas, F.R., J.L.M. Donders & I.E. Salverda (2006). Verrommeling in Nederland*
- 7 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma (2005). Soorten en gebieden; Het groene milieurecht in 2005*
- 8 *Wamelink, G.W.W. & J.J. de Jong (2005). Kansen voor natuur in het veenweidegebied; Een modeltoepassing van SMART2-SUMO2, MOVE3 en BIODIV*
- 9 *Runhaar, J., J. Clement, P.C. Jansen, S.M. Hennekens, E.J. Weeda, W. Wamelink, E.P.A.G. Schouwenberg (2005). Hotspots floristische biodiversiteit*
- 10 *Cate, B. ten, H. Houweling, J. Tersteeg & I. Versteegen (Samenstelling) (2005). Krijgt het landschap de ruimte? – Over ontwikkelen en identiteit*
- 11 *Selnes, T.A., F.G. Boonstra & M.J. Bogaardt (2005). Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen*
- 12 *Leneman, H., J. Vader, E. J. Bos en M.A.H.J. van Bavel (2006). Groene initiatieven in de aanbidding. Kansen en knelpunten van publieke en private financiering*
- 13 *Kros, J., P. Groenendijk, J.P. Mol-Dijkstra, H.P. Oosterom, G.W.W. Wamelink (2005). Vergelijking van SMART2SUMO en STONE in relatie tot de modellering van de effecten van landgebruikverandering op de nutriëntenbeschikbaarheid*
- 14 *Brouwer, F.M, H. Leneman & R.G. Groeneveld (2007). The international policy dimension of sustainability in Dutch agriculture*
- 15 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.H. Kistenkas (2005). Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie*
- 16 *Dobben, H.F. van, G.W.W. Wamelink & R.M.A. Wegman (2005). Schatting van de beschikbaarheid van nutriënten uit de productie en soortensamenstelling van de vegetatie. Een verkennende studie*
- 17 *Groeneveld, R.A. & D.A.E. Dirks (2006). Bedrijfseconomische effecten van agrarisch natuurbeheer op melkveebedrijven; Perceptie van deelnemers aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer*
- 18 *Hubeek, F.B., F.A. Geerling-Eiff, S.M.A. van der Kroon, J. Vader & A.E.J. Wals (2006). Van adoptie tot duurzame stadswijk; Natuur- en milieueducatie in de praktijk*
- 19 *Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte & T.A. Selnes (2006). Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau*
- 20 *Koeijer, T.J. de, K.H.M. van Bommel, M.L.P. van Esbroek, R.A. Groeneveld, A. van Hinsberg, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk (2006). Methodiekontwikkeling kosteneffectiviteit van het natuurbeleid. De realisatie van het natuurdoel 'Natte Heide'*
- 21 *Bommel, S. van, N.A. Aarts & E. Turnhout (2006). Over betrokkenheid van burgers en hun perspectieven op natuur*
- 22 *Vries, S. de & Boer, T.A. de, (2006). Toegankelijkheid agrarisch gebied voor recreatie: bepaling en belang. Veldinventarisatie en onderzoek onder in- en omwonenden in acht gebieden*
- 23 *Pouwels, R., H. Sierdsema & W.K.R.E. van Wingerden (2006). Aanpassing LARCH; maatwerk in soortmodellen*
- 24 *Buijs, A.E., F. Langers & S. de Vries (2006). Een andere kijk op groen; beleving van natuur en landschap in Nederland door allochtonen en jongeren*
- 25 *Neven, M.G.G., E. Turnhout, M.J. Bogaardt, F.H. Kistenkas & M.W. van der Zouwen (2006). Richtingen voor Richtlijnen; implementatie Europese Milieuriichtlijnen, en interacties tussen Nederland en de Europese Commissie*
- 26 *Hoogland, T. & J. Runhaar (2006). Neerschaling van de freatische grondwaterstand uit modelresultaten en de Gt-kaart*

- 27 Voskuilen, M.J. & T.J. de Koeijer (2006). Profiel deelnemers agrarisch natuurbeheer
- 28 Langeveld, J.W.A. & P. Henstra (2006). Waar een wil is, is een weg; succesvolle initiatieven in de transitie naar duurzame landbouw
- 29 Kolk, J.W.H. van der, H. Korevaar, W.J.H. Meulenkamp, M. Boekhoff, A.A. van der Maas, R.J.W. Oude Loohuis & P.J. Rijk (2007). Verkenningen duurzame landbouw. Doorwerking van wereldbeelden in vier Nederlandse regio's
- 30 Vreke, J., M. Pleijte, R.C. van Apeldoorn, A. Corporaal, R.I. van Dam & M. van Wijk (2006). Meerwaarde door gebiedsgerichte samenwerking in natuurbeheer?
- 31 Groeneveld, R.A., R.A.M. Schrijver & D.P. Rudrum (2006). Natuurbeheer op veebedrijven: uitbreiding van het bedrijfsmodel FIONA voor de Subsidieregeling Natuurbeheer
- 32 Nieuwenhuizen, W., M. Pleijte, R.P. Kranendonk & W.J. de Regt (2008). Ruimte voor bouwen in het buitengebied; de uitvoering van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in de praktijk
- 33 Boonstra, F.G., W.W. Buunk & M. Pleijte (2006). Governance of nature. De invloed van institutionele veranderingen in natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur in het Drents-Friese Wold en de Cotswolds
- 34 Koomen, A.J.M., G.J. Maas & T.J. Weijtschede (2007). Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen; Resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003
- 35 Vader, J. & H. Leneman (redactie) (2006). Draggers landelijk gebied; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 36 Bont, C.J.A.M. de, C. van Bruchem, J.F.M. Helming, H. Leneman & R.A.M. Schrijver (2007). Schaalvergroting en verbreding in de Nederlandse landbouw in relatie tot natuur en landschap
- 37 Gerritsen, A.L., A.J.M. Koomen & J. Kruit (2007). Landschap ontwikkelen met kwaliteit; een methode voor het evalueren van de rijksbijdrage aan een beleidsstrategie
- 38 Luijt, J. (2007). Strategisch gedrag grondeigenaren; Van belang voor de realisatie van natuurdoelen.
- 39 Smits, M.J.W. & F.A.N. van Alebeek, (2007). Biodiversiteit en kleine landschapselementen in de biologische landbouw; Een literatuurstudie.
- 40 Goossen, C.M. & J. Vreke. (2007). De recreatieve en economische betekenis van het Zuiderpark in Den Haag en het Nationaal Park De Hoge Veluwe
- 41 Cotteleer, G., Luijt, J., Kuhlman, J.W. & C. Gardebroek, (2007). Oorzaken van verschillen in grondprijzen. Een hedonische prijsanalyse van de agrarische grondmarkt
- 42 Ens B.J., N.M.J.A. Dankers, M.F. Leopold, H.J. Lindeboom, C.J. Smit, S. van Breukelen & J.W. van der Schans (2007). International comparison of fisheries management with respect to nature conservation
- 43 Janssen, J.A.M. & A.H.P. Stumpel (red.) (2007). Internationaal belang van de nationale natuur; Ecosystemen, Vaatplanten, Mossen, Zoogdieren, Reptielen, Amfibieën en Vissen
- 44 Borgstein, M.H., H. Leneman, L. Bos-Gorter, E.A. Brassier, A.M.E. Groot & M.F. van de Kerkhof (2007). Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Ambities en aanbevelingen vanuit de sector
- 45 Groot, A.M.E., M.H. Borgstein, H. Leneman, M.F. van de Kerkhof, L. Bos-Gorter & E.A. Brassier (2007). Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Gestructureerde sectorialogen als onderdeel van een monitoringsmethodiek
- 46 Rijn, J.F.A.T. van & W.A. Rienks (2007). Blijven boeren in de achtertuin van de stedeling; Essays over de duurzaamheid van het platteland onder stedelijke druk: Zuidoost-Engeland versus de provincie Parma
- 47 Bakker, H.C.M. de, C.S.A. van Koppen & J. Vader (2007). Het groene hart van burgers; Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid
- 48 Reinhard, A.J., N.B.P. Polman, R. Michels & H. Smit (2007). Baten van de Kaderrichtlijn Water in het Friese Merengebied; Een interactieve MKBA vingeroefening
- 49 Ozinga, W.A., M. Bakkenes & J.H.J. Schaminée (2007). Sensitivity of Dutch vascular plants to climate change and habitat fragmentation; A preliminary assessment based on plant traits in relation to past trends and future projections
- 50 Woltjer, G.B. (met bijdragen van R.A. Jongeneel & H.L.F. de Groot) (2007). Betekenis van macro-economische ontwikkelingen voor natuur en landschap. Een eerste oriëntatie van het veld
- 51 Corporaal, A., A.H.F. Stortelder, J.H.J. Schaminée en H.P.J. Huiskes (2007). Klimaatverandering, een nieuwe crisis voor onze landschappen ?
- 52 Oerlemans, N., J.A. Guldemond & A. Visser (2007). Meerwaarde agrarische natuurverenigingen voor de ecologische effectiviteit van Programma Beheer; Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 3
- 53 Leneman, H., J.J. van Dijk, W.P. Daamen & J. Geelen (2007). Marktonderzoek onder grondeigenaren over natuuraanleg; methoden, resultaten en implicaties voor beleid. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'
- 54 Velthof, G.L. & B. Fraters (2007). Nitraatuitspoeling in duinzand en lössgronden.
- 55 Broek, J.A. van den, G. van Hofwegen, W. Beekman & M. Woittiez (2007). Options for increasing nutrient use efficiency in Dutch dairy and arable farming towards 2030; an exploration of cost-effective measures at farm and regional levels

- 56 *Melman, Th.C.P., C.Grashof-Bokdam, H.P.J.Huiskes, W. Bijkerk, J.E. Plantinga, Th.Jager, R. Haveman & A. Corporaal (2007).* Veldonderzoek effectiviteit natuurgericht beheer van graslanden. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 2
- 57 *Bakel, P.J.T. van, H.Th.L. Massop, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, & T. Kroon (2008).* Actualisatie hydrologie voor STONE 2.3. Aanpassing randvoorwaarden en parameters, koppeling tussen NAGROM en SWAP, en plausibiliteitstoets
- 58 *Brus, D.J. & G.B.M. Heuvelink (2007).* Towards a Soil Information System with quantified accuracy. Three approaches for stochastic simulation of soil maps
- 59 *Verburg, R.W. H. Leneman, B. de Kragt & J. Vader (2007).* Beleid voor particulier natuurbeheer bij provincies. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'
- 60 *Groenestein, C.M., C. van Bruggen, P. Hoeksma, A.W. Jongbloed & G.L. Velthof (2008).* Nadere beschouwing van stalbalansen en gasvormige stikstofverliezen uit de intensieve veehouderij
- 61 *Dirkx, G.H.P., F.J.P. van den Bosch & A.L. Gerritsen (2007).* De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening. Casuïstiek Natuurbalans 2007
- 62 *Kamphorst, D.A. & T. Selnes (2007).* Investeringsbudget Landelijk Gebied in natuurbeleid. Achtergrond-document bij Natuurbalans 2007
- 63 *Aarts, H.F.M., G.J. Hilhorst, L. Sebek, M.C.J Smits, J. Oenema (2007).* De ammoniakemissie van de Nederlandse melkveehouderij bij een management gelijk aan dat van de deelnemers aan 'Koeien & Kansen'
- 64 *Vries, S. de, T.A. de Boer, C.M. Goossen & N.Y. van der Wulp (2008).* De beleving van grote wateren; de invloed van een aantal 'man-made' elementen onderzocht
- 65 *Overbeek, M.M.M., B.N. Somers & J. Vader (2008).* Landschap en burgerparticipatie.
- 66 *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, J.N. Bosma (2008).* Synthese monitoring mestmarkt 2006.
- 67 *Slangen, L.H.G., N. B.P. Polman & R. A. Jongeneel (2008).* Natuur en landschap van rijk naar provincie; delegatie door Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).
- 68 *Klijn, J.A., m.m.v. M.A. Slingerland & R. Rabbinge (2008).* Onder de groene zoden: verdwijnt de landbouw uit Nederland en Europa? Feiten, cijfers, argumenten, verwachtingen, zoekrichtingen voor oplossingen.
- 69 *Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas & P.H. Kersten (2008).* Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied.
- 70 *Velthof, G.L., C. van Bruggen, C.M. Groenestein, B.J. de Haan, M.W. Hoogeveen. J.F.M. Huijsmans (2009).* Methodiek voor berekening van ammoniakemissie uit de landbouw in Nederland
- 71 *Bakker, H.C.M., J.C. Dagevos & G. Spaargaren (2008).* Duurzaam consumeren; Maatschappelijke context en mogelijkheden voor beleid
- 72 *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, J.N. Bosma (2008).* Synthese monitoring mestmarkt 2007.
- 73 *Koeijer, T.J. de, K.H.M. van Bommel, J. Clement, R.A. Groeneveld, J.J. de Jong, K. Oltmer, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk (2008).* Kosteneffectiviteit terrestrische Ecologische Hoofdstructuur; Een eerste verkenning van mogelijke toepassingen.
- 74 *Boer, S. de, W. Kuindersma, M.W. van der Zouwen, J.P.M. van Tatenhove (2008).* De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave. Bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid
- 75 *Wulp, N.Y. van der (2008).* Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte 2006; Nulmeting Landschap naar Gebieden
- 76 *Korevaar, H., W.J.H. Meulenkamp, H.J. Agricola, R.H.E.M. Geerts, B.F. Schaap en J.W.H. van der Kolk (2008).* Kwaliteit van het landelijk gebied in drie Nationale Landschappen
- 77 *Breeman, G.E. en A. Timmermans (2008).* Politiek van de aandacht voor milieubeleid; Een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek, politieke agendavorming en prioriteiten in het Nederlandse Milieubeleid
- 78 *Bommel, S. van, E. Turnhout, M.N.C. Aarts & F.G. Boonstra (2008).* Policy makers are from Saturn, ... Citizens are from Uranus...; Involving citizens in environmental governance in the Drentsche Aa area
- 79 *Aarts, B.G.W., L. van den Bremer, E.A.J. van Winden en T.K.G. Zoetebier (2008).* Trendinformatie en referentiewaarden voor Nederlandse kustvogels
- 80 *Schrijver, R.A.M., D.P. Rudrum & T.J. de Koeijer (2008).* Economische inpasbaarheid van natuurbeheer bij graasdierbedrijven
- 81 *Densen, W.L.T. van & M.J. van Overzee (2008).* Vijftig jaar visserij en beheer op de Noordzee
- 82 *Meesters, H.W.G., R. ter Hofstede, C.M. Deerenberg, J.A.M. Craeijmeersch, I.G. de Mesel, S.M.J.M. Brasseur, P.J.H. Reijnders en R. Witbaard (2008).* Indicator system for biodiversity in Dutch marine waters; II Ecoprofiles of indicator species for Wadden Sea, North Sea and Delta area
- 83 *Verburg, R.W., H. Leneman, K.H.M. van Bommel en J. van Dijk (2008).* Helpt boeren de Nationale Landschappen? Een empirische analyse van de landbouw en haar effecten op kernkwaliteiten
- 84 *Slangen, L.H.G., R.A. Jongeneel, N.B.P. Polman, J.A. Guldmond, E.M. Hees en E.A.P. van Well (2008).* Economische en ecologische effectiviteit van gebiedscontracten

- 85 Schröder, J.J., J.C. van Middelkoop, W. van Dijk en G.L. Velthof (2008). Quick scan Stikstofwerking van dierlijke mest. Actualisering van kennis en de mogelijke gevolgen van aangepaste forfaits
- 86 Hoogeveen, M.W. en H.H. Luesink (2008). Synthese monitoring mestmarkt 2008
- 87 Langers, F., J. Vreke (2008). De recreatieve betekenis van de Ecologische Hoofdstructuur. Bijdrage van de EHS aan recreatief gebruik, beleving en identiteit
- 88 Padt, F.J.G., F.G. Boonstra en M.A. Reudink (2008). De betekenis van duurzaamheid in gebiedsgericht beleid
- 89 Hoogland, T., G.B.M. Heuvelink, M. Knotters (2008). De seizoensfluctuatie van de grondwaterstand in natuurgebieden vanaf 1985 in kaart gebracht
- 90 Bouwma, I.M., D.A. Kamphorst, R. Beunen & R.C. van Apeldoorn (2008). Natura 2000 Benchmark; A comparative analysis of the discussion on Natura 2000 management issues
- 91 Vries, S. de, J. Maas & H. Kramer, 2009. Effecten van nabije natuur op gezondheid en welzijn; mogelijke mechanismen achter de relatie tussen groen in de woonomgeving en gezondheid.
- 92 Meesters, H.W.G., A.G. Brinkman, W.E. van Duin, H.J. Lindeboom, S. van Breukelen, 2009. Graadmeterstelsel Biodiversiteit zoute wateren. I. Beleidskaders en indicatoren.
- 93 Pleijte, M., J. Vreke, F.J.P. van den Bosch, A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk & P.H. Kersten, 2009. Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Tussen government en governance
- 94 Gaast, J.W.J. van der, H.Th. Massop & H.R.J. Vroon, 2009. Actuele grondwaterstandsituatie in natuurgebieden. Een pilotstudie
- 95 Breman, B.C., J. Luttkik, J. Vreke, 2009. De aantrekkingskracht van het Nederlandse landschap. Een verkenning naar de relatie tussen ruimtelijke factoren en inkomend toerisme.
- 96 Jongeneel, R., H. Leneman (redactie), J. Bremmer, V.G.M. Linderhof, R. Michels, N.B.P. Polman & A.B. Smit, 2009. Economische en sociale gevolgen van milieu- en natuurwetgeving; Ontwikkeling evaluatiekader en checklist.
- 97 Meesters, H.W.G., R. ter Hofstede, I. De Mesel, J.A. Craeymeersch, C. Deerenberg, P.J.H. Reijnders, S.M.J.M. Brasseur & F. Fey, 2009. De toestand van de zoute natuur in Nederland. Vissen, benthos en zeezoogdieren.
- 98 Pouwels, R., M.J.S.M. Reijnen, M.F. Wallis de Vries, A. van Kleunen, H. Kuipers, J.G.M. van der Gref, 2009. Water-, milieu- en ruimtecondities fauna: implementatie in LARCH
- 99 Luttkik, J., B. Breman, F. van den Bosch en J. Vreke 2009. Landschap als blinde vlek; een verkenning naar de relatie tussen ruimtelijke factoren en het vestigingsgedrag van buitenlandse bedrijven
- 100 Vries, S. de, 2009. Beleving & recreatief gebruik van natuur en landschap; naar een robuuste en breed gedragen set van indicatoren voor de maatschappelijke waardering van natuur en landschap.
- 101 Adriaanse, P.I. & W.H.J. Beltman, 2009. Transient water flow in the TOXSWA model (FOCUS versions): concepts and mathematical description.
- 102 Hazeu, G.W., J. Oldengarm, J. Clement, H. Kramer, M.E. Sanders, A.M. Schmidt & I. Woltjer, 2009. Verfijning van de Basiskaart Natuur; segmentatie van luchtfoto's en het gebruik van het Actueel Hoogtebestand Nederland in duingebieden.
- 103 Smits, M.J.W., M.J. Bogaardt & T. Selnes, 2009. Natuurbeheer in internationaal perspectief; blik op Nederland, Denemarken en Engeland.

Wot

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

