

Programma Beheer

Omslag naar kwaliteit

Op 20 juni heeft de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de Uitkomsten van het Programma Beheer naar de Tweede Kamer gestuurd. Bij het schrijven van dit artikel is de verwachting dat de kamer de voorstellen nog vóór de presentatie van de Rijksbegroting 1998 op de derde dinsdag in september zal bespreken. Daarmee komt er een einde aan Het Programma Beheer, één van de zes uitwerkingstrajecten van de Nota Dynamiek en Vernieuwing, de nota waarin de minister zijn beleidsprogramma voor deze kabinetsperiode neerlegde. De nota is ook het startsignaal van een complex implementatietraject, waar veel partijen en belanghebbenden bij betrokken zijn. Het spannendste deel van de voorstellen komt nog: de invoering en daarmee de toets aan de praktijk.

De politieke besluitvorming over het Programma Beheer luidt ogenschijnlijk slechts en stevige instrumentele hervorming in. In feite betekent het echter een omslag in de benadering van het beleid voor het beheer van natuur, bos en landschap. In deze omslag staat meer dan ooit de kwaliteit van natuur en landschap centraal. De na te streven kwaliteit vormt de basis voor de keuze en begrenzing van gebieden. De gewenste kwaliteiten zullen daartoe meetbaar worden geformuleerd en direct gekoppeld aan de

inzet van middelen. Het gaat dan ook niet om min of meer vrijblijvende intenties, maar om met beheerders vastgelegde, toetsbare afspraken, met geld belegd.

De instrumentele hervorming uit het Programma Beheer vormt wellicht slechts een eerste stap naar sturing op kwaliteit. Maar het is geen kleine stap en een essentiële als er in de nabije toekomst verder gewerkt wordt aan een verbreding van het economisch draagvlak voor het landelijk gebied in Nederland. Immers, indien de functies en waarden van de bos- en natuurgebieden meer dan tot nog toe moeten bijdragen aan de economische duurzaamheid daarvan, dan is helderheid nodig over de te leveren kwaliteit (van die functies en waarden).

Uitgangspunten

Hoe is het begonnen?

Er was al een tijdje flinke kritiek op de positie van de grote terreinbeherende instanties zoals de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten, de Provinciale Landschappen en Staatsbosbeheer. Waarom kunnen andere organisaties en particulieren niet ook gebruik maken van de beschikbare instrumenten? Misschien is niet aankopen, maar beheer door de huidige eigenaar wel veel goedkoper! Een achterliggende reden voor deze kritiek is de sterk verhoogde aankoopactiviteit ter uitvoering van beleid voor natuur, bos en landschap bij de huidige grondeigenaren. Ook de heroriëntatie binnen de landbouw is een reden voor de nieuwe belangstelling van particulieren, met name boeren (en hun organisaties) voor natuurbeheer.

In de Nota Dynamiek en Vernieuwing formuleerde de minister twee grote wensen voor het beheer van natuur, bos en landschap:

- een verruiming van de mogelijkheden voor beheer door particulieren,
- een resultaatgerichte benadering van de ondersteuning van het beheer.

Ook de rol en positie van de grote terreinbeheerders werd verwoord: "grote en kwetsbare natuurgebieden" dienen professioneel beheerd te worden door de terreinbeherende instanties.

Daarnaast formuleerde de minister enkele andere wensen:

- meer aandacht voor het beheer buiten de Ecologische Hoofdstructuur,
- evenwicht tussen ambities en middelen,
- vergroting van het draagvlak voor het beleid.

In het Programma Beheer is de principiële keuze gemaakt om de twee centrale wensen van de Nota D&V aan elkaar te koppelen. Daarmee wordt het volgende bedoeld:

Tot nu toe zijn de beleidsinstrumenten voor het beheer van natuur, bos en landschap specifiek gericht op doelgroepen. Voor de particuliere terreinbeherende instanties is een subsidieregeling, voor de overige particulieren is de functiebeloning en voor het beheer door vrijwilligers weer een andere regeling. De ruimte voor particulieren in het beheer, ook als alternatief voor aankopen en beheer door een terreinbeherende instantie, kan worden vergroot door het instrumentarium

niet meer op specifieke doelgroepen te richten, maar op het resultaat van het beheer. Immers, indien resultaatgerichte afspraken mogelijk zijn wordt het minder van belang vooraf te kiezen voor een bepaalde categorie beheerders. En zo ontstond in de voorstellen van het Programma de wens de ruimte voor particulieren te koppelen aan de overstap naar outputsturing. Met andere woorden; sturen op de kwaliteit en ruimte voor particulieren.

Tot zover de leidende gedachten uit het programma. Wat zijn nu de uitkomsten?

Outputsturing

Bij outputsturing gaat het om een directe koppeling van de resultaten aan een financiële bijdrage voor het terreinbeheer. Daarmee ontstaat een betere verankering van de kwaliteit en zicht op grotere effectiviteit en efficiency van overheidsuitgaven. Uiteindelijk zullen beheerafspraken gemaakt worden, waarin de overheid zich wel kan uitspreken over het wat, waar en wanneer, maar niet over het hoe van het beheer. De wijze van uitvoering van het beheer is de verantwoordelijkheid van de beheerder op basis van zijn deskundigheid.

Als basis voor de outputsturing is de doeltypensystematiek uitgewerkt:

- de beleidsdoelen zijn meet- en toetsbaar beschreven in zogenaamde doelpakketten (gewenste kwaliteit)
- er zijn taakstellingen in hectaren, aantallen en normen (kwantiteit)
- de beheerkosten zijn per doelpakket gesaldeerd en genormeerd (budget)
- de werkingssfeer is of wordt aangegeven (waar).

Het wiel is beslist niet opnieuw

uitgevonden. Bij de formulering van de doelpakketten is gebruik gemaakt van de natuurdoeltypensystematiek van het IKC-Natuurbeheer en de terreintypologie van het Staatsbosbeheer. De bestaande typologieën zijn vertaald naar een voor het beheer direct sturende indeling van terreintypen. Dat wil zeggen dat de terreintypen de beheerder helderheid geven over het gewenste resultaat van het beheer, zonder dat grote variatie in kwaliteit kan optreden en ook zonder dat er uitspraken over beheermaatregelen nodig zijn. Bovendien zijn waarden van natuur, bos, landschap en recreatief gebruik zo mogelijk geïntegreerd. Als dat niet mogelijk is, is er gestapeld. Zo zijn er een aantal zogenaamde pluspakketten voor recreatie en landschap. De basis van het doelpakketstelsel is gereed, maar er ontbreekt nog wel een aantal goede omschrijvingen, vooral voor cultuurhistorische en aardkundige elementen.

Het werken met doelpakketten houdt in dat voorafgaand aan een beheerafpraak duidelijk is vastgelegd welke doelen waar gerealiseerd moeten worden. Voor de relatienotagebieden en de natuurontwikkelingsgebieden zijn de provincies hier al volop mee bezig. Voor de bestaande bos en natuurgebieden is dat meestal niet het geval. Daarvoor kan de bestaande kwaliteit van de terreinen in veel gevallen leidraad voor de beheerafpraak zijn.

Twee Regelingen

Het beheerinstrumentarium wordt uitgewerkt in een tweetal regelingen:

- één voor beheer in gebieden met als hoofdfunctie natuur en/of bos
- één voor beheer in gebieden met als hoofdfunctie landbouw.

De toegepaste vergoedingensystematiek bevat de volgende onderdelen:

- bijdrage voor beheer (genormeerd en gesaldeerd)
- toeslag functiewijziging (hoofdfunctie natuur/bos) respectievelijk inkomensderving (hoofdfunctie landbouw)
- éénmalige toeslag voor de inrichting
- geen bijdrage voor eigenaarslasten en de niet aan het beheer gerelateerde kosten.

De twee regelingen komen in de plaats van de:

- huidige subsidieregeling voor particuliere terreinbeherende instanties,
- functiebeloning bos en natuur,
- bijdrageregelingen samenwerking bos,
- Regeling Beheerovereenkomsten en Natuurontwikkeling (RBON), deels,
- beschikking bijdrage achterstallig onderhoud historische tuinen en parken,
- regeling subsidiëring niet-terreinbeherende organisaties (deels),
- stimulering bosuitbreiding op landbouwgrond (SBL),
- subsidies voor schaapskudden.

Daarnaast vindt integratie plaats met:

- inrichtingssubsidies,
- bijdragen voor omvorming- en herstelbeheer,
- het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN).

Beheer door particulieren

De nieuwe regelingen zullen voor een ieder openstaan. Er geldt wel een aantal belangrijke randvoorwaarden:

- De doelstellingen blijven onverkort gehandhaafd.

Dit geldt zowel op landelijk niveau als op gebiedsniveau. De keuze voor de te realiseren doelen is primair en moet niet ver-

mengd worden met de keuze van de beheerder(s). De huidige grondeigenaren/gebruikers zijn bij beide keuzediscussies betrokken. De besluitvorming over beide zaken dient apart plaats te vinden.

– Zekerheden voor duurzaamheid en continuïteit.

Een functiewijziging (van landbouw naar natuur/bos) zal publiekrechtelijk worden vastgelegd. De Boswet voorziet daar al in; in de Natuurbeschermingswet zal een aanpassing moeten plaatsvinden om een vorm van passieve aanwijzing mogelijk te maken, zonder dat de externe werking (ex artikel 12) van toepassing wordt. De continuïteit van beheer wordt geregeld door beheerafspraken te maken met een looptijd van (tenminste) 30 jaar.

– Selectie van doeltypen

Voor de bestaande bos- en natuurgebieden en landgoederen geldt geen beperking van de door particulieren te beheren typen terreinen. Hier wordt immers al sinds jaar en dag beheerd met kwaliteiten die een zeer lange ontwikkeltijd vragen.

Voor de gebieden met een functiewijziging ligt dat anders. Hier is het uit een oogpunt van zorgvuldig bestuur en duurzaamheid gekozen voor die doeltypen, die binnen een termijn van 30 jaar (beheertermijn) redelijkerwijs tot eindbeheer kunnen leiden. Rekening houdend met de landelijk doelstellingen en de huidige eigendomsverhoudingen kan het particulier beheer in potentie uiteindelijk met circa 60.000 ha toenemen.

Naast de randvoorwaarden zijn in de regelingen ook voorzieningen nodig om beheer door particulieren aantrekkelijk te maken. Het gaat dan vooral om fiscale maatregelen waaronder vrijstelling van de beheervergoeding

van de inkomstenbelasting en maatregelen in de sfeer van het groen beleggen. Over deze maatregelen bestaat nog geen volledige duidelijkheid. Het kabinet zal het fiscale pakket ten tijde van de rijksbegroting 1998 presenteren.

Basis voor de subsidieverstrekking is een rapportage waaruit blijkt dat de beheerafpraak is nagekomen. Deze rapportage vereist monitoring. Hoe de metingen plaatsvinden is de verantwoordelijkheid van de beheerder. De kosten zijn geïntegreerd in de vergoeding voor het beheer. De rapportage-eisen zijn onderdeel van de beheerafpraak. De overheid zal de rapportages steekproefgewijs toetsen.

Beheer buiten de EHS

Bij de discussie over het beheer van natuur en landschap buiten de EHS lijkt het wel eens of daar tot nu toe niets aan werd gedaan. Niets is minder waar. In het bosbeleid en het landschapsbeleid bestaat zelfs geen EHS. Buiten de EHS is een uitgebreid assortiment van activiteiten en instrumenten aan de orde, variërend van vrijwillig landschapsonderhoud, vrijwillig weidevogelbeheer, beheer en aanleg van bossen tot natuur en milieucoöperaties. De aandacht vanuit het programma voor beheer buiten de EHS is dan ook bedoeld als aanvulling en verbetering van het bestaande instrumentarium.

De voorstellen zijn samengevat: – 20.000 ha beheer ten behoeve van ganzen en smienten.

Het gaat om een omvorming van compensaties van schade aan de landbouw door wintergasten naar actief beheer. De PKB-kaarten uit het structuurschema Groene Ruimte geven aan waar de meest kansrijke gebieden liggen

geven. De kennis over de uitkering van schadecompensaties van de afgelopen jaren zijn ook indicaties daarvoor.

– 10.000 ha weidevogelbeheer extra, waarbij gedacht wordt aan de minder kritische soorten zoals de grutto. Deze hectares vormen dus geen uitbreiding van de EHS.

– 5.000 ha natuurbraak, aanvullend op de Europese braaklegregeling.

– structurele ondersteuning van het vrijwillig weidevogelbeheer

– integratie van de SBL-regeling in de nieuwe regelingen

– éénmalige subsidiëring van projecten waarbij groen gekoppeld is aan infrastructuur, verstedelijking en/of andere ruimtelijke ingrepen.

– een door rijk en provincies gezamenlijk op te stellen landschapsprogramma, met doelstellingen, taakstellingen en instrumenten voor landschap(s-beheer). Hierin wordt ook aandacht gegeven aan het beheer van cultuurhistorische en aardkundig waardevolle elementen en patronen.

Tot slot zijn voorstellen opgenomen voor het nader benoemen en meten van de doelstellingen en normen voor algemene natuurkwaliteit en het verbeteren van de kennisinfrastructuur voor natuur, bos en landschap. Bij dit laatste zijn veel partijen en organisaties betrokken, al was het alleen al vanwege de vele in en rond het beheer in het landelijk gebied. Het rijk stelt de komende jaren geld beschikbaar voor de verbetering van de kennisinfrastructuur. Indien ook de provincies bereid zijn mee te betalen kunnen per provincie afspraken gemaakt worden over de ondersteuning van dit proces.

De Implementatie

Zoals al gezegd; de spannend-

ste fase moet nog komen: de implementatie. Wat moet er gebeuren?

– het maken van de twee regelingen

Dit traject kent de meeste tijdsdruk. Initiatieven van particulieren vragen immers om snelle openstelling van de regelingen. Wat realistisch is zal de komende maanden moeten blijken.

– Het invoeren van de regelingen bij gebruikers van de huidige subsidieregelingen.

De kern van deze activiteiten vormt het voorbereiden van de (eerste) beheerafspraken. Het vaststellen van de huidige en de gewenste kwaliteiten van de ter-

reinen is een belangrijke stap daarin. Ook de gewenste duidelijkheid ten aanzien van de beheervergoeding hoort hierbij. Wellicht zijn ook aanpassingen van de interne bedrijfsvoering van de beheerders gewenst. Daarnaast dienen witte vlekken in de systematiek te worden ingevuld. Te denken valt aan het stelsel van tussendoelen voor perioden van 5 jaar als aanvulling op de doelpakketten. Het streven is gericht op afronding op 1/1/1999

– Het landschapsprogramma, de kennisinfrastructuur, de algemene natuurkwaliteit en de meekoppelingsprojecten

zijn onderdelen van een groep van projecten van rijk en provincies.

De beseigenaren en organisaties zijn en worden betrokken bij alle onderdelen van de implementatiefase, waarbij het accent ligt op de invoering bij de beheerders. De discussie zal naar ik hoop vooral gaan over de kwaliteiten van het bos in relatie tot de potenties, de ambities en de vergoedingen. Als wij daar in slagen, dan is het gesprek tussen overheid en beseigenaar gebracht op het onderwerp, waar het in essentie om moet gaan: de kwaliteit.

BERICHTEN

Symposium 'Van markt naar bosuitbreiding'

De Stichting Robinia houdt op 6 en 7 november het symposium 'Van markt naar bosuitbreiding' in conferentieoord "De Wageningse Berg". De doelstellingen van het symposium zijn:

– uitwisseling van kennis uit de land-, bos- en houtsector, houtverwerkende industrie, (water)bouw, gebruikers van hout, dienstverlenende instellingen en overheid

– aandragen van verbeteringen binnen bos- en houtsector en houtverwerkende industrie t.a.v. Europees kwaliteitshout

– het belang van de ketenbenadering in het licht van de te bereiken verbeteringen

Op 6 november zal de dag in het teken staan van lezingen, workshops en een bedrijven/organisatie-infobeurs. Op 7 november worden veldexcursies gehouden.

Voor meer informatie en/of aanmelding: Stichting Robinia, tel. 0317-427570.

PHLO-cursus

Op 13, 19 en 20 november wordt in Wageningen de PHLO-cursus "Plattelandsvernieuwing: recreatie en toerisme" gehouden. Het doel van de cursus is de deelnemers inzicht te geven en vaardigheden aan te leren in het analyseren, initiëren, ontwerpen en sturen van transformatieprocessen in rurale gebieden. Daarbij wordt een optionale afstemming beoogd tussen leefbaarheid, economische rendement, ecologische duurzaamheid en toeristische mogelijkheden/recreatieve kansen in relatie tot onderdruk- en overdrukgebieden.

Voor meer informatie en/of aanmelding: 0317-484093.