

Robuust is geen toverwoord dat mensen in beweging brengt. Evenmin is het "reserveren" van hectares een tovermiddel. Het welslagen van de verbindingzones hangt af van de bereidwilligheid van mensen om mee te denken en mee te doen. Daar is een goed en geloofwaardig verhaal voor nodig. Wanneer de doelen onhaalbaar lijken, haken mensen af.

### Nog veel werk aan de winkel

Op dit moment is een "aangroeizone" de beste insteek voor Drenthe. En dat betekent alvast beginnen met de puzzelstukjes te leggen die het meest in het oog springen, het meest herkenbaar zijn of het meest voor de hand liggen. Als eenmaal de contouren van het eindresultaat duidelijk zijn, wordt het gemakkelijker om stukjes aan te passen. Het praat ook veel gemakkelijker met partijen die ook een bijdrage kunnen leveren als er al wat te zien is. Het liefst in het veld, maar uitgewerkte plannen op papier helpen ook. In dit stadium is het erg belangrijk om alle partijen duidelijk te maken wat een verbindingzone is. Mensen komen pas in beweging als ze weten waar het over gaat. Daarvoor is communicatie op verschillende niveaus nodig: een bestuurder van een waterschap hoeft niet te weten hoe een droge stapsteen ingericht kan worden. Voor de juiste communicatie maken we een communicatieplan. Daarin komt te staan welke informatie over ecologische verbindingzones bij wie terecht moet komen en op welke manier. Het verstevigen van de menselijke verbindingslijnen zal de realisatie van de ecologische verbindingen ten goede komen.

*A. Kooij is beleidsmedewerker bij de provincie Drenthe.*

## PROGRAMMA BEHEER: ERVARINGEN VAN AGRARIERS

D. Melman

De regelingen van het Programma Beheer, gestart 1 januari 2000, zijn nu twee jaar operationeel. In dit artikel bespreekt de auteur de tot nu toe opgedane ervaringen. Daarbij gaat het niet alleen over de regelingen zelf maar ook over de maatschappelijke effecten die ze hebben gehad op de agrarische wereld. Conclusie: de regelingen waren weliswaar veelbelovend maar in de praktijk is de uitvoering zeer gecompliceerd, bestaat er frustratie als gevolg van de technisch gebrekkige uitvoering en leeft de wens tot verdere emancipatie van agrarisch natuurbeheer.

### Evaluatie

De regelingen van Programma Beheer bestaan nu twee jaar. In de praktijk zijn er inmiddels veel ervaringen opgedaan met deze nieuwe subsidie-regelingen, positieve en negatieve. Het Vakblad Natuurbeheer besteedt de komende nummers aandacht aan al deze ervaringen. In deze eerste aflevering komt de Subsidierегeling Agrarisch Natuurbeheer aan de orde. Overigens vindt er dit jaar ook een officiële evaluatie van de regelingen plaats. Het ministerie van LNV heeft inmiddels samen met alle betrokkenen een lijst opgesteld van onderwerpen die in de evaluatie aan de orde moeten komen. In ieder geval komt daarin aan de orde of met het Programma Beheer de beoogde doelen gerealiseerd zijn. Uitgangspunten van de regelingen waren dat er meer particulieren aan het natuurbeheer zouden kunnen meedoen, er meer aandacht zou komen voor natuur buiten de ecologische hoofdstructuur en dat er een sturing op resultaat zou moeten komen. Daarnaast komt er waarschijnlijk van alles aan de orde over de werkbaarheid van de pakketten, de communicatie rondom de regelingen, de vergoedingen, de administratieve lasten en de organisatie. De evaluatie zal een jaar in beslag nemen en de eventuele structurele wijzigingen zullen dan ook niet voor januari 2004 in de regelingen worden opgenomen. De redactie

Met de Subsidierегeling agrarisch natuurbeheer (SAN) en de Subsidierегeling natuurbeheer (SN) zijn er twee veelbelovende regelingen beschikbaar gekomen. Een uitgebreide consultatieronde onder potentiële beheerders heeft daar zeker aan bijgedragen. Met deze regelingen kon de betrokkenheid van agrariërs met natuur worden verdiept en uitgebreid. De verbeteringen betreffen: (1) introductie van resultaatbeloning, dus afrekenen naar prestatie op het gebied van natuur; (2) mogelijkheid tot deelname van beheerderscollectieven (agrarische natuurverenigingen), gecombineerd met de mogelijkheid om als collectief weer contracten met individuele agrariërs te sluiten; (3) mogelijkheid voor agrarische natuurverenigingen om natuurgebieden te beheren (particulier natuurbeheer). Met deze verbeteringen waren de regelingen voor de beheerders zeer stimulerend. Zeker ook omdat de rijks- en provinciale overheden van tevoren de kwaliteit en kwantiteit van de natuur- en landschapsdoelen hadden geformuleerd. Vraag en aanbod konden zodoende op een inzichtelijke manier bij elkaar worden gebracht.

### Zeер gecompliceerde uitvoering

Maar bij de start van de regelingen was er nog geen sprake van goed ontwikkelde, stabiele regelingen. Op tal van punten waren er nog onduidelijkheden, zowel over de doelen als over de uitvoering zelf. Deze onduidelijkheden golden niet alleen voor de potentiële beheer-

ders maar ook voor de uitvoerende ambtelijke diensten. Voor de beheerders was het dus lastig om aanvragen in te dienen. Beheerders konden eenvoudigweg niet weten waar ze aan toe waren. Ondertussen kwam de uiterste aanvraagdatum steeds dichterbij en dreigde het risico dat beheerders te laat zouden zijn met het indienen van de aanvraag.

Om de onduidelijkheden en onzekerheden het hoofd te bieden, is er een speciaal forum in het leven geroepen: de Technische werkgroep Programma Beheer. Deze werkgroep, met vertegenwoordigers van de overheid en beheerdersorganisaties, buigt zich over de technische knelpunten van de beheerregelingen. Er kwamen echter enkele honderden vragen in deze groep naar voren zodat het ruim een half jaar duurde, voordat een beantwoordingssystematiek voorhanden was en er op de belangrijkste vragen een antwoord kwam. Bovendien bleek bij het beantwoorden van de vragen dat de regeling op een aantal punten aanpassing behoefde. Die aanpassingen werden in de Staatscourant gepubliceerd. Deze onvolkomenheden in de regelingen hebben tot grote onzekerheid en ergernis bij de (potentiële) beheerders geleid.

Het indienen van een aanvraag voor de regelingen van Programma Beheer is geen sinecure. De beheerder dient een



*Bij de uitvoering van het natuurbeleid zijn honderden vrijwilligers betrokken.  
Foto: G. Grimberg.*

omvangrijke bundel formulieren in te vullen, die alleen specialisten kunnen doorgronden. Uiteraard dient het uitvoeren van gemeenschapsgelden zeer zorgvuldig te gebeuren, maar het gevoel is dat hier de bureaucratie wel erg ver is doorgeschoten. Het beantwoorden van enkele tientallen, soms zeer gedetailleerde vragen, is wel erg veel moeite voor het uitvoeren van natuurbeheer, waar per hectare per jaar enkele honderden guldens mee zijn gemoeid.

### **Meer dan 100 hectare**

Neem bijvoorbeeld de langdurige onduidelijkheid en ondoelmatigheid over de beoordeling van de 'aaneengeslotenheid van terreinen'. Voor een aantal beheerspakketten, met name de collectieve pakketten, moet het aaneengesloten gebied tenminste 100 hectare groot zijn. Aaneengeslotenheid is ecologisch van belang, aangezien versnippering de effectiviteit van beheer kan ondermijnen. In de Alblasserwaard wilden agrariërs diverse gebieden natuurvriendelijk beheren en hebben daarvoor een aanvraag ingediend. Deze gebieden voldoen afzonderlijk weliswaar niet aan de 100 ha-eis, maar ze sluiten ruimtelijk wél aan op een reservaat van Staatsbosbeheer en op een groot, centraal gelegen gebied met een identiek of zelfs zwaarder beheersregime dan het aangevraagde pakket. Omdat het gebied van Staatsbosbeheer geen deel uitmaakt van de aanvraag en omdat het centraal gelegen gebied een proefproject betreft (let wel, een proef die bedoeld is voor het ontwikkelen van pakketten van Programma Beheer, gefinancierd door provincie en rijk), worden ze vanuit Programma Beheer bij de beoordeling buiten beschouwing gelaten: de aanvraag is door LASER afgewezen omdat het gebied niet aan de 100 ha komt.

De subsidieverstrekker zegt dat er



*Resultaatbeloning is een belangrijke verbetering in Programma Beheer.  
Foto: G. Grimberg.*



*In het begin wisten beheerders niet waar ze aan toe waren als ze aan natuurbeheer wilden doen. Foto: H. Dijkstra.*

onvoldoende zekerheid is of de beheerssituatie in het Staatsbosgebied en van het centrale gebied in de gehele beheersperiode zal blijven voortbestaan. Het gebied van Staatsbosbeheer levert dus onvoldoende zekerheid op! De provincie wil dat het beheer van het andere gebied over een paar jaar na afsluiting van de proefperiode door het Programma Beheer wordt overgenomen. Voor de praktisch ingestelde agrariërs is de reden van afwijzing niet te volgen. Om deze reden dreigt op dit moment het beheer van enkele honderden ha onmogelijk te worden gemaakt. De natuurvereniging heeft hier tegen in november 2000 bezwaar gemaakt. Deze bezwaarprocedure is 14 maanden later(!) nog steeds niet afgerond.

### **Brussel?**

Verder is meer dan twee jaar na het operationeel worden van de regelingen nog steeds onzeker of Brussel de regelingen wel goedkeurt. In alle beschikkingen die LNV aan de beheerders afgeeft, staat het voorbehoud dat de beschikking vervalt als Brussel haar goedkeuring onthoudt.

Een voor de agrarische natuurverenigingen zeer belangrijk onderdeel betreft de goedkeuring van de collectieve pakketten. Brussel heeft vooralsnog veel moeite met de erkenning van de collectieven als beheerder en wil eigenlijk alleen maar rechtstreeks betalen aan individuele boeren. In september 2001 is in de Staatscourant een wijziging gepubliceerd, overigens zonder enig

vooroverleg met de landbouwsector, waarin een en ander "geregeld" wordt. Daaronder valt ook de omstreden regel dat natuurverenigingen alle subsidie in één keer moeten doorsluizen naar individuele ondernemers. Agrariërs twijfelen echter ernstig over de technische uitvoerbaarheid van deze wijziging. Hier bovenop komen nog inhoudelijke bezwaren. Namelijk, als deze wijziging daadwerkelijk zou worden doorgevoerd, dan betekent dat feitelijk het einde van de collectieve pakketten en ontvalt de agrarische natuurverenigingen een belangrijke pijler van haar bestaan.

### **LASER en DLG**

De regelingen worden uitgevoerd door LASER en DLG. LASER doet het regelings-technische deel, DLG verzorgt met name de (natuur)inhoudelijke advisering. Deze splitsing was voor beheerders in eerste instantie verwarrend. In de eerste plaats duurde het lang voordat de taakverdeling tussen LASER en DLG helder was. In de tweede plaats is de positie van DLG in de nieuwe regelingen ingrijpend veranderd. DLG was voor de uitvoering van de Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling, de voorloper van de huidige regelingen, als enige uitvoeringsverantwoordelijk en had daarin een groot vertrouwen opgebouwd met de agrarische wereld.

De eerste verantwoordelijkheid ligt voor het Programma Beheer bij LASER. Het is onwaarschijnlijk dat met LASER een dergelijke vertrouwensrelatie kan worden opgebouwd, omdat LASER – anders dan DLG – geen inhoudelijke betrokkenheid met natuurbeheer nastreeft. Dit komt de zuiverheid van de uitvoering weliswaar ten goede, maar levert vanwege de talrijke technische onvolkomenheden grote vertraging op in de uitvoering.

Bij de uitvoering hebben de beheerders moeten ervaren hoe afhankelijk ze van de overheid zijn. Vooral de asymmetrie in de verhoudingen tussen overheid en beheerders leidde bij beheerders tot een gevoel van onmacht en frustratie. Aan de ene kant permitteerde de overheid zich de vrijheid om op talloze punten lange tijd geen duidelijkheid te verschaffen over het hoe en wat van de

regelingen. Aan de andere kant werden beheerders wel aan al hun administratieve verplichtingen gehouden, hetgeen bij agrarische natuurverenigingen tot grote tijdsdruk heeft geleid. Beheerders moesten zo snel mogelijk na 1 januari 2000 hun aanvraag indienen omdat er anders een kans op uitsluiting was als de ingediende aanvragen het beschikbare budget zouden overtreffen. Maar vervolgens heeft de overheid bijna een jaar op zich laten wachten voordat de beschikkingen in een substantieel volume werden afgegeven. Tot die tijd waren alle risico's voor de ondernemer. Deze lange wachttijd is overigens strijdig met de verplichting vanuit het AWB dat de overheid gehouden is binnen zes weken een beslissing over een beschikking af te geven. Dit heeft voor de overheid tot dusver echter geen gevolgen gehad.

### Beschikbaar budget

In 2000 en 2001 diende agrariërs een groot aantal aanvragen in. Naar het zich liet aanzien overtroffen de aanvragen het beschikbare budget in ruime mate. Het enthousiasme voor agrarisch natuurbeheer was zeer groot. Dit mag als een succes van het overheidsbeleid worden gezien, dat jarenlang de deelname aan agrarisch natuurbeheer heeft gestimuleerd. Het zal duidelijk zijn dat het niet beschikbaar zijn van financiën – in combinatie met de administratieve rompslomp – het verkregen draagvlak sterk ondermijnt. Om deze reden zijn er in de Tweede Kamer veel vragen over de uitvoering van Programma Beheer gesteld en is staatssecretaris Faber onder sterke druk gezet om het budget voor agrarisch natuurbeheer te verruimen. Helaas zonder succes. Desalniettemin is het feit dat vrijwel kamerbreed het agrarisch natuurbeheer een warm hart wordt toegedragen, voor de natuurverenigingen een zeer belangrijk signaal en geeft steun bij hun verdere exploratie van deze groene dienst.

### Evaluatie van de regelingen

De overheid heeft aangekondigd de beheerregelingen na drie jaar te evalueren. Inmiddels is er door LNV ambtelijk



*Zolang er geen definitief "ja" van de overheid was, waren alle risico's voor de ondernemer. Foto: H. Dijkstra.*

begonnen met de voorbereidingen daarvan. Het gehele veld van beheerders, inclusief In Natura namens de agrarische natuurverenigingen, is uitgenodigd om mee te denken over het wat en hoe van de evaluatie. Zonder op de uitkomsten van de evaluatie vooruit te willen lopen kan worden vastgesteld dat deze aanzet als perspectiefvol is ervaren: alle wensen voor de evaluatie zijn verzameld en geordend. En dit waren er nogal wat! Op basis van dit complete overzicht is een selectie gemaakt naar keuze en diepgang van de te behandelen onderwerpen. Uiteindelijk zal de staatssecretaris beslissen hoe de evaluatie daadwerkelijk ter hand zal worden genomen. Het is de hoop en verwachting dat deze evaluatie veel goeds zal opleveren. Dit is gebaseerd op de sterke

betrokkenheid van de ambtenaren en hun gebleken wil om te werken aan effectieve, goed uitvoerbare regelingen de wil van de beheerders om hun steentje hieraan bij te dragen.

### Verdere emancipatie van agrarisch natuurbeheer

De introductie van de nieuwe regelingen voor natuurbeheer van het Programma Beheer zijn een sterke stimulans gebleken voor het versterken van de organisatie. In West-Nederland zijn in enkele jaren tijd bijna dertig natuurverenigingen opgericht. Landelijk zijn er zo'n 100 verenigingen. Bij de dertig verenigingen zijn ongeveer 3000 boeren betrokken, bijna de helft van

alle boeren, en een kleine 1500 'burgerleden'. Bij de uitvoering van het natuurbeheer zijn vele honderden vrijwilligers actief, die bijvoorbeeld de weidevogel-nesten opzoeken en markeren, of het onderhoud van landschapselementen ter hand nemen. Deze ontwikkelingen illustreren het toenemende belang van de positie van het agrarisch natuurbeheer bij de agrariërs, en de groeiende verbondenheid ervan met het niet agrarische deel van onze samenleving. In West-Nederland is vijf jaar geleden In Natura opgericht, een samenwerkingsverband van en voor de dertig agrarische natuurverenigingen. In Natura verleent diensten aan de verenigingen en behartigt hun belangen bij de provinciale en landelijke overheid. Ook zoekt In Natura nieuwe samenwerkingsvormen met maatschappelijke organisaties zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, de provinciale landschappen en de waterschappen.

10

Sinds enige tijd wordt er hard gewerkt aan een landelijke opschaling van In Natura. Najaar 2001 is In Natura Noord opgericht en begin 2002 zal er ook een In Natura Nederland zijn. Verwacht wordt dat er binnen afzienbare tijd een landelijke dekking zal zijn van koepelorganisaties voor agrarisch natuurbeheer. Daarmee zal een nieuw hoofdstuk worden ingeluid van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer, of meer algemeen: van de groene dienstverlening door agrariërs. Deze organisatie zal een belangrijke rol kunnen vervullen bij het inspelen op de ontwikkelingen die in Brussel gaande zijn. Het idee is om de huidige inkomensondersteuning van de landbouw om te bouwen tot een instrumentarium gericht op de bevordering van de groene kwaliteit en (be)leefbaarheid van het landelijk gebied. Deze ontwikkeling overstijgt de reikwijdte van de regelingen van Programma Beheer, maar die hebben daartoe wel een belangrijke aanzet toe gegeven.

*D. Melman werkt voor Stichting In Natura (west).*

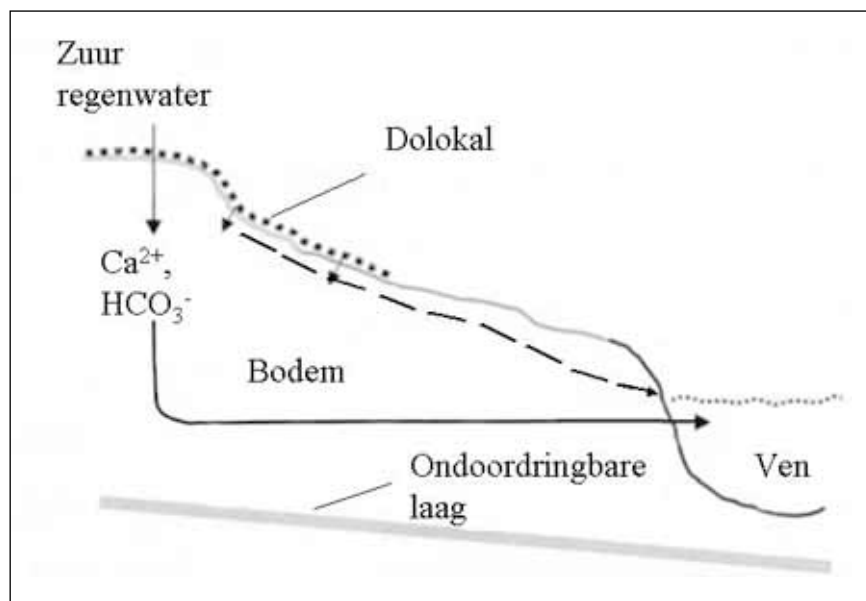
## BEKALKING INZIJGGEBIED HELPT HET HERSTEL VAN NATTE HEIDEN

E. Dorland, R. Bobbink & J.G.M. Roelofs

Bij het horen van bekalking van natuurterreinen verschijnen vaak de bekende helikopters op het netvlies die, laagvliegend boven uitgestrekte Scandinavische meren, hun lading kalk uitstorten. Overigens niet altijd met de gewenste effecten op waterchemie en vegetatie. Bekalken wordt echter ook dichter bij huis en met succes als herstelmaatregel toegepast. In natte heiden en heischrale graslanden blijkt bekalken van het inziggebied een effectieve maatregel om bodemchemie en vegetatiesamenstelling te verbeteren. In dit type terreinen is directe bekalking van de laaggelegen vennen ongewenst, omdat de kalk uitzakt naar de bodem en eutrofiëring van het venwater vergroot.

In voorheen soortenrijke natte heiden en heischrale graslanden hebben maatregelen, uitgevoerd in het kader van het Overlevingsplan Bos- en Natuur (OBN-heide), in veel gevallen geleid tot het herstel van de bodemchemie en van de oorspronkelijke vegetatie. Een combinatie van plaggen en het herstellen van de hydrologie leidde tot verhoging van de bodem-pH en buffercapaciteit en afvoer van overtollige nutriënten. Zeker wanneer bij het plaggen restpopulaties van zeldzame plantensoorten (doelsoorten) werden gespaard, vond in de meeste gevallen uitbreiding van deze populaties plaats. Er treedt bij deze herstelmaatregelen

echter een probleem op wanneer het aanstromende kwel- of grondwater verzuurd is. De doelsoorten die kenmerkend zijn voor meer gebufferde bodems keren dan niet terug en er treedt alleen herstel op van een relatief soortenarme natte heide met meer zuurtolerante soorten. In deze gevallen zou bekalking van het inziggebied, het gebied dat het hoogst gelegen is en waar regenwater inzigt, uitkomst kunnen bieden (Figuur 1). De kalk lost op onder invloed van de zure regen en calcium en bicarbonaationen komen terecht in het grondwater. Een deel zal via oppervlakkige waterstromen in de richting van het laaggelegen ven stromen. Een ander deel zakt



Figuur 1: Schematisch overzicht van bekalking van het inziggebied. De pijlen stellen de (oppervlakkige) grondwaterstromen voor.