



De vele gedaanten van de Dienst Landelijk Gebied

Vroeg of laat krijgt elke beheerder of eigenaar van bos- en natuurterrein er wel mee te maken: de Dienst Landelijk Gebied. Maar deze dienst van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft vele gedaanten: de ene keer is het de dienst die gronden aankoopt voor nieuwe natuur, de andere keer degene die controleert of ik voldoe aan de eisen van Programma Beheer, en weer een andere keer lijkt het wel een voorlichtingsbureau dat overheidsinformatie verstrekt. Een profielschets van een organisatie die de afgelopen jaren grondig is veranderd.

Om maar met de deur in huis te vallen: de Dienst Landelijk Gebied is niet meer de dienst die voor de landbouwsector de ruilverkavelingen uitvoert. Inderdaad, dat was vroeger wel zo, maar de laatste jaren is dat al lang niet meer de enige taak. Dat de voormalige Landinrichtingdienst nog wel soms dat imago heeft, realiseert de dienst zich maar al te goed. Daarom is de slogan tegenwoordig ook dat de Dienst Landelijk Gebied 'groene plannen realiseert voor 16 miljoen Nederlanders'. En dus zeker geen dienst meer is die zich alleen bezig houdt met landbouw.

Tjebbe de Boer is bij DLG de Landelijk Accountmanager Natuur, Landbouw, Milieu en Europees Beleid. Om te beginnen maar eens de vraag aan hem of DLG nu eigenlijk niet gewoon een ingenieursbureau is. Vroeger was de taak van DLG immers helder: uitvoeren van landinrichtingsprojecten. Maar gaandeweg neemt DLG een soort adviesrol aan, een rol die ook ingenieursbureaus graag hebben. Ze zijn ontwikkelingsgericht bezig, doen aan 'groen in en om de stad-projecten', voeren het projectmanagement uit van landinrichtingsprojecten. Is daarmee DLG een geduchte concurrent geworden op de markt van ingenieursbureaus en managementadviseurs?

Tjebbe de Boer: "Nee. Dat lijkt er misschien wel op maar de praktijk is anders. Wij werken in opdracht van de provincies. We hebben een uitvoerende taak en we stellen ons beleidsneutraal op. Vanuit onze uitvoeringsexpertise hebben we ook een adviserende rol naar de

provincies en het rijk. Dat lijkt misschien een ingenieursbureau, maar wij zijn en blijven puur overheid en hebben geen winstoogmerk. 'Uniek publiek', zeggen we wel. Wij zullen dan ook nooit meedoen aan openbare inschrijvingen op projecten. Wij concurreren niet met andere bureaus. Maar, en dat is wel een verschil met vroeger, provincies hebben wel veel meer keuzevrijheid of ze ons of een bureau inschakelen. Steeds minder vaak schakelt de provincie DLG in omdat dat nu eenmaal zo is geregeld, bijvoorbeeld in de Landinrichtingswet. Steeds meer moeten wij de uitvoeringsopdrachten verdienen op basis van kwalitatief goed werk en vertrouwen bij onze opdrachtgevers. We vinden dat overigens niet erg; we willen graag als moderne, zakelijk ingestelde organisatie ons werk doen. De provincies stellen zich verschillend op. Sommige provincies, onder meer de westelijke provincies voeren een beleid, waarbij ze zelf veel zaken in de hand houden. Andere provincies, bijvoorbeeld de noordelijke, zijn eerder geneigd om van onze expertise gebruik te maken."

"Overigens is het wel zo dat wij als overheidsdienst bij bepaalde projecten, zoals herverkaveling, een wettelijk taak hebben. In die gevallen zijn we dus voor een klein onderdeel van een project altijd nodig, ook als het grootste deel van het project wordt uitgevoerd of begeleid door een ander bureau. Een voorbeeld is ook

kavelruil: deze worden meestal door andere partijen helemaal uitgewerkt en DLG is dan alleen betrokken om de uiteindelijke goedkeuring af te geven.”

Rood en groen

Voor het natuurbeheer heeft de DLG zondermeer een essentiële taak in het verwerven van gronden. De grote terreinbeheerders beheren de natuur, DLG koopt meestal de grond voor ze aan. Voor die aankoop schakelt de dienst een aantal freelance aankopers in. “Dat zijn mensen die de streek heel goed kennen, weten wat er speelt, de boeren kennen en weten wanneer iets te koop komt. De contacten met verkopers legt DLG dus niet zelf maar gaan altijd via deze freelance-aankopers. Dat doen we al heel lang zo, en ook na de laatste reorganisatie van DLG, waarbij we naar minder regionale kantoren zijn gegaan, houden we vast aan deze werkwijze. Onze aankopers kennen niet alleen de streek, de streek kent hen ook. Het zijn een soort vertrouwenspersonen in de streek.”

Vaak zijn de grondaankopen bedoeld voor de Ecologische hoofdstructuur, maar ook voor recreatieterreinen, herverkaveling, etc.. Sinds kort is DLG ook bezig met ontwikkelingsgerichte, strategische grondaankopen. Dat wil

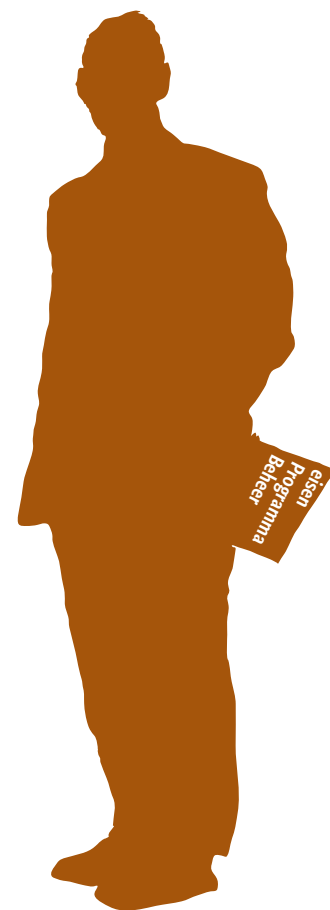
zeggen dat DLG gronden koopt op plaatsen waar de overheden wel ambities hebben, maar op het moment van de koop nog niet precies duidelijk is waar er welke functies komen. Veelal gaat het om projecten waar zowel rode als groene functies een rol spelen. Zo kan DLG zich meer als een ontwikkelingsgerichte partij opstellen. “We doen dit vooral rondom de steden waar het soms erg belangrijk is om bepaalde gronden op tijd in bezit te hebben om daarmee de belangen van onze opdrachtgevers te kunnen dienen.”

Een specifieke vorm van dit soort ontwikkelingsgericht werken is de opdracht voor de voormalige militaire terreinen. Begin dit jaar is besloten dat een aantal vrijkomende militaire terreinen overgaat van Defensie naar LNV. Die overdracht moet zorgen voor een kwaliteitsontwikkeling in het landelijk gebied. DLG gaat in opdracht van LNV voor de terreinen nieuwe eigenaren zoeken. Voor een groot aantal voormalige militaire terreinen is een groene eindbestemming het meest logisch. Het teruggeven aan de natuur van de terreinen wordt betaald door op een beperkt aantal plaatsen, waar dat planologisch verantwoord is, nieuwe ontwikkelingen toe te staan die opbrengsten genereren. Bijvoorbeeld door de gebouwen een woonbestemming te geven of de gebouwen te slopen en nieuwbouw mogelijk te maken.

Aan de keukentafel

De meeste natuurbeheerders en grondeigenaren komen de dienst de laatste jaren vooral tegen bij het Programma Beheer. En juist de betrokkenheid van DLG bij Programma Beheer heeft de laatste jaren ook tot de nodige verwarring geleid. Dat heeft alles te maken met de nieuwe rol die DLG kreeg toebedeeld. “Bij de vorige regeling voor agrarisch natuurbeheer, de RBON, stonden wij als het ware naast de boeren, we zaten met die boeren aan de keukentafel om de individuele mogelijkheden te onderzoeken en te bepraten. Daar kwam vervolgens een privaatrechterlijke afspraak uit tussen de DLG en de individuele boer. Het was een beheersovereenkomst tussen twee gelijkwaardige partijen en als er een geschil was, konden we naar een door beide partijen gezamenlijk ingestelde geschillencommissie stappen.”

“Programma Beheer werkt anders. Onze collega's van de Dienst Regelingen geven nu de publiekrechtelijke beschikkingen af. De afstand tussen overheid en particulier is nu groter. Dat past goed bij de verantwoordelijkheid die de overheid bewust neerlegt bij de beheerders van natuur en landschap. DLG heeft in Programma



Beheer een controlerende rol gekregen.

Daarmee komen we soms, hoe je het wendt of keert, meer tegenover de beheerders te staan. Maar onze inzet is om bij geconstateerde fouten altijd contact te zoeken met de beheerder en de kwesties zakelijk af te handelen.”

“Naast de controlerende taak kregen we bovendien enkele jaren geleden een rol als voorlichtende instantie voor Programma Beheer. Bij de start van Programma Beheer is de verandering niet overal even goed gegaan. DLG had niet meer de taak en verantwoordelijkheid om de nieuwe regelingen uit te leggen, en anderen vulden dat gat niet geheel op. Zo werd er aanvankelijk te weinig informatie overgedragen, te weinig uitgelegd hoe de regelingen werkten. Juist omdat onze mensen voorzichtig waren om vooral niet al te ‘close’ meer te zijn met de boeren. De cijfers daarover spreken voor zich. Slechts de helft van de boeren is in de beginjaren vanuit de RBON overgestapt naar Programma Beheer. De voorlichting is tekortgeschoten, dat bleek ook uit de evaluatie uit 2003 van Programma Beheer.”



Mede op grond van die evaluatie heeft het ministerie van LNV DLG meer naar voren geschoven om de voorlichting ter hand te nemen. Naast het geven van algemene informatie zijn nu ook weer de boeren benaderd, meestal in groepsbijeenkomsten, en het blijkt dat de overgang van RBON naar Programma Beheer sindsdien veel soepeler is gegaan.

Fiscale vrijstelling

Een geheel nieuwe regeling en daarmee ook nieuwe taak voor DLG is het begeleiden van het particulier natuurbeheer. De provincies hebben met het Rijk afgesproken hoeveel hectare natuur zij gaan laten beheren door particulieren. Dat betekent dat de bestemming van de grond wijzigt van landbouw naar natuur, maar dat particulieren de grond in eigendom houden. Daarmee zijn er dus drie soorten beheer: het agrarisch natuurbeheer waarbij de grond de bestemming landbouw behoudt, het natuurbeheer door de terreinbeherende organisaties en als derde particulier natuurbeheer. De particulier behoudt het grondeigendom, waardoor, zo hoopt de overheid, er een groter draagvlak ontstaat voor natuurbeheer.

DLG probeert samen met de Dienst Regelingen en de organisaties van beheerders, zoals bijvoorbeeld de SBNL, particulieren geïnteresseerd krijgen voor deze vorm van natuurbeheer en er informatie over geven. Maar, zo zegt Tjebbe de Boer, particulier natuurbeheer is tot op heden nog geen erg groot succes "Ten eerste vergt omschakeling van landbouw naar particulier beheer een ingrijpende beslissing. Daarbij komt dat een bestemmingswijziging nodig is en dat is voor een particulier, en dat kan ook een ondernemer zijn, vaak een lange en soms moeizame procedure. En tenslotte scheidt de regeling nog niet de zekerheden die een particulier graag wil hebben. Een belangrijk punt daarbij is nog steeds de fiscale vrijstelling van de vergoeding voor de waardevermindering van de grond. Een particulier krijgt namelijk een vergoeding voor de functieverandering, hij leidt immers een verlies op de waarde van de grond. Maar het is nog steeds niet duidelijk of die vergoeding belast is of niet. Voor ondernemers natuurlijk een belangrijk punt."

Sinds kort is er in sommige gebieden ook de mogelijkheid voor particulieren om grond aan te kopen en daarop particulier beheer uit te voeren. Het gaat dan om grond die eerder door DLG is verworven op plaatsen waar het provinciaal bestuur voorstander is van particulier beheer. DLG zoekt dan een gegadigde die het beheer wil uitvoeren. Op dit moment

wordt in diverse provincies nagedacht over de aanpak. De Boer: "Daarbij gaat het onder meer over de criteria wie er in aanmerking komt voor de gronden die wij als DLG aankopen. Vroeger verkochten we die grond door aan Natuurmonumenten, een provinciaal land-



schap of Staatsbosbeheer. Maar nu kijken we eerst of er geïnteresseerde particulieren zijn. Deze werving van nieuwe gegadigden voor natuurbeheer is nog nieuw, dus dat er nog niet zo veel particulieren meedoen aan deze vorm van natuurbeheer, is niet zo heel vreemd. Voor ons

als DLG de taak om in opdracht van de provincies goede voorlichting te geven en zoveel mogelijk te proberen om mensen over de streep te krijgen."

Eigen kwaliteitssysteem

Wat de komende tijd ook gaat spelen bij Programma Beheer zijn de eindcontroles voor de eerste SN en SAN-contracten. Zes jaar geleden werden die afgesloten en nu moet bekeken worden of de afgegeven beschikkingen ook daadwerkelijk tot het gewenste natuurresultaat hebben geleid. Bij aanvang heeft DLG veel aanvragen al gecontroleerd (is het terecht dat je aanvraagt, klopt het aantal ha waarvoor je aanvraagt, is de uitgangssituatie goed beschreven?) en ook tussentijds zijn controles uitgevoerd over de maatregelen die beheerders nemen.

De eigenaar of beheerder geeft nu tenslotte bij de eindcontrole aan dat hij al dan niet aan de eisen voldoet. DLG controleert dat steekproefsgewijs. "Deze hele procedure kost nogal wat tijd en inspanning. Daarom zijn we nu al bezig met Natuurmonumenten en de Bosgroepen om een andere manier van controleren te introduceren.

Natuurmonumenten inventariseert al jarenlang haar eigen terreinen voor de eigen doelstellingen. Nu proberen we om afspraken te maken om die inventarisatie volgens een eigen kwaliteitssysteem en de verplichte inventarisatie samen te laten vallen. Dus we maken afspraken over de wijze van monitoren en verslagleggen. Als we daar goede afspraken over kunnen maken, en bij Natuurmonumenten zijn we daar al tamelijk ver mee, scheelt dat heel veel tijd en dus ook ergens over al het dubbele werk. Voor beheerders is bovendien het voordeel dat ze de inventarisaties mogen gebruiken voor de aanvraag voor de volgende periode."

Iets dergelijks willen we ook met de agrarische natuurverenigingen doen. Ook zij hebben vaak al hun eigen controleurs dus is het idee om de controles samen te laten vallen. We hebben daarover al met de koepelorganisatie van de agrarische natuurverenigingen, Natuurlijk Platteland Nederland, gesproken. Probleem daar is echter wel dat dan ook Brussel het eens moet zijn met de wijze van controleren. Op deze manier denken wij dus mee met beheerders over een efficiëntere manier van werken. En dat is uiteindelijk toch iets wat DLG voorstaat." ♦

Geert van Duinhoven