

## Programma Beheer – leren van omliggende landen

M.J.W. Smits,  
M.J. Bogaardt,  
D.J.F. Eaton,  
P. Roza en  
T.A. Selnes

Vanaf 2009 mogen provincies de regelingen die onderdeel zijn van Programma Beheer zelf aanpassen. Wat betekent deze decentralisatie van Programma Beheer voor het beheer van natuurgebieden in Nederland? Wat betekent de nieuwe situatie voor de effectiviteit, efficiëntie en de participatiegraad van Programma Beheer?

Het onderzoek verkent overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en de ons omringende landen in de wijze waarop de doelstellingen zoals geformuleerd binnen Programma Beheer worden gerealiseerd, en welke rol het centrale en decentrale gezag daarbij speelt. We vergelijken de situatie in Nederland (zoals die is sinds 1 januari 2007) met de situatie in Engeland, Noordrijn-Westfalen, Vlaanderen, Frankrijk en Denemarken. Daarbij ligt de nadruk op de vraag in hoeverre de regelingen centraal dan wel decentraal worden aangestuurd (zie ook Smits *et al.*, 2008). De EU schrijft voor dat regelingen voor agrarisch natuurbeheer geëvalueerd worden op effectiviteit en efficiëntie, maar schrijft geen methodiek voor. Niet in alle landen is evenveel informatie beschikbaar en bovendien worden verschillende methoden gebruikt. Ook is voor regelingen agrarisch natuurbeheer (zoals de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer) meer evaluatiemateriaal beschikbaar dan voor regelingen voor aansturing van andere natuurbeheerders (zoals de Subsidieregeling natuurbeheer).

In dit artikel ligt de nadruk op de rol van het centraal gezag versus het decentraal gezag bij de aansturing van natuurbeheerders binnen Programma Beheer en vergelijkbare regelingen in het buitenland. Daarom is veel aandacht besteed

aan de wijze waarop de EU, het rijk en het decentraal gezag invloed uitoefenen op de regelingen en geanalyseerd hoe de verschillende bestuurslagen proberen te sturen op de criteria effectiviteit, efficiëntie en participatiegraad.

### Resultaten

Uit het onderzoek blijkt dat bestuurlijke vernieuwingen zeer in trek zijn. De ene keer gaat het om decentralisatie (Denemarken), de andere keer juist om centralisatie (Engeland en Duitsland). Ook gebiedsgericht werken is in trek, ongeacht of het centraal of decentraal wordt aangestuurd. Zowel in Denemarken als in Engeland zien we een toenemende focus op regionale planning. Het lokale niveau daarentegen neemt steeds meer beslissingen en regelt de uitvoering. De mate van controle van de rijksoverheid op lagere bestuursniveaus en natuurbeheerders verschilt erg per land. Zo is de controle in Frankrijk beperkt (of niet expliciet), terwijl Denemarken veel nadruk legt op ontwikkeling van goede controlesystemen. In een aantal landen valt een opkomst van samenwerkingsverbanden te signaleren. Dit geldt bijvoorbeeld in Vlaanderen met particuliere en publieke bosbezitters die zich verenigen in bosgroepen. Ook worden Regionale Landschappen ingesteld, vanuit provincie en gemeenten, gericht op samenwerking met betrokken doelgroepen.

Denemarken	Centraal of decentraal gezag Recent proces van decentralisatie	Interessante punten bezien vanuit Nederland Grote bestuurlijke hervormingen en er wordt gewerkt aan een kwaliteitsborgingssysteem
Engeland	Decentraal, maar ook centrale sturing via richtlijnen	Naast natuur ook veel aandacht voor landschap en cultuur-historie. Landgoedbezitters en boeren zijn gelijkgesteld
Frankrijk	Centraal, maar wel steeds meer deconcentratie	Natuurbeheer wordt uitgevoerd door overheidsinstellingen, weinig contracten
Noordrijn-Westfalen	Decentraal, maar men streeft naar een versterking van de centrale aansturing	Natuurverenigingen hebben weinig grond, meer gericht op bewustwording. Duitsers zijn milieubewust
Vlaanderen	Niveau gemeenschappen, redelijk centraal	Samenwerkingsverbanden (bosgroepen en regionale landschappen) zijn interessant, met name gezien vanuit het particulier natuurbeheer en gebiedscontracten

*Tabel 1. Centrale of decentrale aansturing van het beleid en kenmerken die voor Nederland interessant zijn*

## Samenvattingen per land

Hieronder worden de landen in een overzicht met elkaar vergeleken, waarbij de nadruk ligt op de interessantste punten bezien vanuit Nederland (tabel 1).

### Denemarken

De provincies in Denemarken zijn recentelijk opgeheven, terwijl in Nederland de provincies aan belang toenemen waar het gaat om natuurbeleid. De nieuwe regio's in Denemarken zijn niet echt vergelijkbaar met de provincies in Nederland. Toch krijgen zij deels dezelfde taken, zoals het scheppen van condities voor een dialoog tussen lokale, regionale en nationale krachten. Formeel heeft Denemarken geen nationaal ecologisch netwerk, zoals de Ecologische Hoofdstructuur. Maar het natuurbeleid is volop in ontwikkeling en men kijkt graag naar Nederland als het gaat om een ecologisch netwerk. Er is in Denemarken grote behoefte aan adequate methoden voor kwaliteitsborging van natuurbeheer.

### Engeland

De verantwoordelijkheid voor de planning en bescherming van groene gebieden in Engeland ligt in eerste instantie bij de lokale overheden middels de Town and Country Planning die stamt uit 1947. Maar door de sinds 1995 uitgebrachte nationale planningsrichtlijnen is de centrale overheid wel eindverantwoordelijk voor het ruimtelijke planningsproces. In Engeland bestaat geen Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zoals in Nederland.

### Frankrijk

De organisatie van natuurbeheer in Frankrijk is zeker verschillend met de situatie in Nederland. Allereerst is het ministerie van ecologie en duurzame ontwikkeling (MEDD) hoofdverantwoordelijk voor natuurbeleid. Het MEDD is gedeeltelijk te vergelijken met het Nederlandse VROM. Het MEDD deelt die verantwoordelijkheid in bepaalde situaties met het ministerie van landbouw (MAP). In Nederland is LNV echter

*Dit is ook logisch omdat de gebieden met de meeste ecologische waarde vaak al in de EHS liggen en Natura 2000 onder meer vereist dat je ecologisch waardevolle gebieden aanwijst ter bescherming*

primair verantwoordelijk voor natuurbeleid. Een tweede verschil is het Franse besturingsmodel van centralisatie en deconcentratie, wat anders is dan decentralisatie waarvoor in Nederland is gekozen. Natuurbeleid is nogal geconcentreerd in Frankrijk. Er is sprake van deconcentratie waarbij verantwoordelijkheden worden gelegd op een 'lager' niveau, meestal regionaal, maar dan gaat het wel om regionale afdelingen van de nationale ministeries. Dit is anders dan het afgeven van verantwoordelijkheid aan instanties die onder voogdij van de regionaal gekozen overheid staan. Ten derde kent Frankrijk geen nationaal netwerk van beschermde gebieden, zoals de EHS in Nederland.

#### **Noordrijn-Westfalen**

Natuurbeheer is in Duitsland en dus ook in Noordrijn-Westfalen primair een taak voor de overheid. Er zijn buiten de overheidsinstanties geen terreinbeherende organisaties die aan natuurbeheer doen. Echter, het aantal organisaties dat aan 'bewustwording' doet is wel erg groot. Zo zijn Duitsers over het algemeen erg milieubewust. Ook in Duitsland wordt gewerkt aan een ecologisch netwerk, het Biotopverbund, maar dat is nog minder ver ontwikkeld dan de EHS.

#### **Vlaanderen**

Het natuurbeheer in Vlaanderen wordt niet centraal aangestuurd vanuit de federale regering. Ook wordt het natuurbeheer niet (decentraal) vanuit de provincies van Vlaanderen aangestuurd. Maar het gezag zit daartussen, namelijk bij de Vlaamse overheid. Vlaanderen kent een soort EHS, namelijk het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN). Daarvoor wordt gestreefd naar een areaal

van 125.000 ha dat natuur heeft als hoofdfunctie. De landbouw en recreatie zijn in die gebieden van ondergeschikt belang.

#### **Nederland**

Vanuit de EU, het rijk en de provincies worden de regelingen die vallen onder Programma Beheer op verschillende manieren benaderd. Hieronder een overzicht van de situatie zoals die sinds 1 januari 2007 is.

De EU steunt agrarisch natuurbeheer. Agrarisch natuurbeheer valt onder de landbouwmilieumaatregelen en die vallen weer onder het landbouwbeleid van de EU. Daarom zijn er regels op van toepassing zoals de staatssteuntoets. Sinds 1999 vallen de landbouwmilieumaatregelen onder de Plattelandsverordening. In de Plattelandsverordening staat dat de lidstaten (regionale) Plattelands Ontwikkelings Programma's (POP's) moeten opstellen. Dit betekent ook dat landbouwmilieumaatregelen verplicht zijn voor alle EU-lidstaten. In Nederland is het agrarisch natuurbeheer sinds 2000 ondergebracht in Programma Beheer. Programma Beheer betreft financieringsregelingen voor agrarisch natuurbeheer, particulier natuurbeheer en beheer door terreinbeherende organisaties. Voor Staatsbosbeheer is een aparte regeling. Compensatie voor natuurlijke handicaps is in Nederland (grotendeels) gekoppeld aan agrarisch natuurbeheer, en valt daarom ook onder Programma Beheer (ook al is het geen regeling voor natuurbeheer).

De provincies hebben sinds 1 januari 2007 de beschikking over het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). In het ILG is onder meer Programma Beheer ondergebracht. Dit biedt de provincies de mogelijkheid natuurbeheer-

ders aan te sturen (tot 1 januari 2009 is er een overgangsregeling, daarna mogen de provincies daadwerkelijk gaan sturen). In de provinciale gebiedsplannen geven de provincies weer welke gebieden de functie bestaande natuur, bestemming nieuwe natuur, landbouwgrond enz. hebben. Op de natuurdoelenkaart staat welk type natuur men in deze gebieden wil behouden of realiseren. Programma Beheer kan gebruikt worden om de gewenste natuur te realiseren. De provincies sluiten met natuurbeheerders contracten af waarin staat welke natuurdoelen men gerealiseerd wil zien. De bedoeling is dat de provincies voor plattelandsontwikkeling niet alleen geld van het ILG gebruiken, maar ook EU-geld aanboren via het POP.

Programma Beheer is bedoeld om natuurbeheerders te financieren, en wordt voor een belangrijk deel ingezet om de EHS en Natura 2000-gebieden te realiseren. De EHS is een Nederlands concept, maar vanuit de EU wordt ook natuurbeleid ontwikkeld. De belangrijkste instrumenten van de EU op het gebied van natuur zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en Natura 2000. De gebieden die in het kader van de VHR worden aangewezen ter bescherming, worden Natura 2000-gebieden genoemd. Nederland heeft ervoor gekozen Natura 2000 grotendeels te laten samenvallen met de EHS. Dit is ook logisch omdat de gebieden met de meeste ecologische waarde vaak al in de EHS liggen en Natura 2000 onder meer vereist dat je ecologisch waardevolle gebieden aanwijst ter bescherming. Uiteindelijk, als de EHS is afgerond (volgens planning in 2018), zal Natura 2000 (op het land) ongeveer de helft van het oppervlakte van de EHS (op het land) beslaan.

