

Beleidssamenvatting
Ecologische evaluatie regelingen
voor natuurbeheer

Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006

Beleidssamenvatting

Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer

Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006

Milieu- en Natuurplanbureau



**Milieu en Natuur
Planbureau**

Colofon

Beleidsamenvatting. Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer; Programma beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006.

© Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), Bilthoven, mei 2007

MNP-publicatienummer 500410003

Coördinatie en eindredactie

J. Wiertz en M.E. Sanders (projectleiding), J.M. Kranendonk (MNP)

Overige bijdragen

H.W.B. Bredenoord, A. van Hinsberg, B. de Knecht (MNP), G.H.P. Dirx, Th.C.P. Melman, M.J.S.M. Reijnen, A.G.M. Schotman, M.N. van Wijk (WUR)

Redactie figuren

M. Abels, F.S. de Blois, M.L.P. van Esbroek, J. de Ruiter (MNP), J.P.M. Willems (WUR)

Vormgeving en opmaak

Uitgeverij RIVM

Contact

j.wiertz@mnp.nl

U kunt de publicatie downloaden van de website www.mnp.nl of opvragen via reports@mnp.nl onder vermelding van het MNP-publicatienummer.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:

‘Milieu- en Natuurplanbureau, de titel van de publicatie en het jaartal.’

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) voorziet de Nederlandse regering van onafhankelijke evaluaties en verkenningen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de invloed daarvan op mens, plant en dier. Het MNP vormt hiermee de brug tussen wetenschap en beleid.

Milieu- en Natuurplanbureau

Postbus 303

3720 AH Bilthoven

T: 030 274 2745

F: 030 274 4479

E: info@mnp.nl

www.mnp.nl

INHOUD

SAMENVATTING 7

- 1 EVALUATIE VAN REGELINGEN VOOR NATUURBEHEER 9
 - 1.1 Noodzaak om de subsidieregelingen te evalueren 9
 - 1.2 Hoe is het Nederlandse natuurbeleid ingericht? 10
 - 1.3 Welke subsidieregelingen zijn er in Programma Beheer? 12
 - 1.4 Hoe is de evaluatie opgezet? 13

- 2 ONVOLDOENDE STURING OP LOCATIE VOORAL VAN AGRARISCH NATUURBEHEER 15

- 3 OUTPUTSTURING KAN BETER 19

- 4 NATUURKWALITEIT KWETSBAAR BIJ KLEINE, VERSPREID LIGGENDE NIEUWE NATUURGEBIEDEN 23

- 5 GOEDE MILIEUCONDITIES, GEBIEDSGROOTTE EN BUFFERING MET AGRARISCH NATUURBEHEER ZIJN ESSENTIEEL 27

- 6 BELEID NIET TRANSPARANT DOOR GEBREK AAN HARMONISATIE VAN DOELEN EN MONITORING 35

SAMENVATTING

Naast de vorming van een samenhangend stelsel van natuurgebieden in de Ecologische Hoofdstructuur, behoort het beheer van natuur tot de belangrijkste speerpunten in het natuurbeleid in Nederland. Aan het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) is gevraagd een evaluatie uit te voeren van de subsidieregelingen voor natuurbeheer voor de periode 2000-2006, en antwoord te geven op de vraag ‘Wat is de ecologische effectiviteit van de regelingen op de korte en de (middel)lange termijn?’ Dit betreft de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN), Subsidie Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en Staatsbosbeheer. Momenteel staat voor natuurbeheer circa 120 miljoen euro per jaar op de begroting.

Natuurkwaliteit in natuurgebieden gaat vooruit, maar ‘output sturing’ kan beter

In de meeste beheerde natuurgebieden is de aanwezige natuurkwaliteit in het algemeen de afgelopen zes tot vijftien jaar behouden of verbeterd. De sinds 2000 meer op ‘output sturing’ gerichte regelingen hebben hieraan bijgedragen. Wel is er nog een belangrijke verbetering mogelijk door het goed op elkaar afstemmen van de verschillende beheerregelingen, doelen, monitoring en rapportages daarover.

Beheerders voldoen aan subsidievoorwaarden

Uit landelijke controlegegevens uit het veld blijkt dat de beheerders grotendeels hebben voldaan aan de gemaakte afspraken inzake SN, SAN en Staatsbosbeheer. De mate waarin is per type beheer verschillend.

Natuurdoelen (nog) niet bereikt

De rijksambities gaan echter verder dan het niveau waarop afspraken met beheerders worden gemaakt. Voor meer dan de helft van het areaal van de natuurgebieden (SN en Staatsbosbeheer) zijn de natuurdoelen die het rijk heeft gesteld, nog niet gerealiseerd. Voor een deel komt dit doordat de ontwikkeltermijn langer is dan die van de subsidieovereenkomst van zes jaar, maar voor een ander deel is dit terug te voeren op slechte milieucondities en een versnipperde ligging van natuurgebieden.

Effect agrarisch natuurbeheer nog beperkt

In het agrarisch gebied gaat gemiddeld genomen de natuurkwaliteit nog steeds achteruit. Inmiddels wordt er al bijna dertig jaar agrarisch natuurbeheer gesubsidieerd. Waar al langere tijd botanisch agrarisch natuurbeheer wordt uitgevoerd, blijkt de veelal lage natuurkwaliteit wel gehandhaafd te worden maar de natuurdoelen komen nog niet of nauwelijks dichterbij. Waarschijnlijk komt dit door te slechte milieucondities in het omliggende landbouwgebied en/of de geringe potentiële geschiktheid van de locatie. In de weidevogelgebieden is de kwaliteit gemiddeld niet behouden, maar achteruitgegaan, overigens zowel bij agrarisch natuurbeheer als bij ander natuurbeheer. Voor de weidevogelgebieden onder agrarisch natuurbeheer is een veel groter aandeel zwaar beheer (20 – 40% van het gebied met een uitgestelde maaidatum) en sterkere concentratie op de meest kansrijke gebieden nodig.

Hoofdconclusies

De volgende hoofdconclusies zijn op basis van de resultaten getrokken:

- Sturing op locatie, vooral van agrarisch natuurbeheer, is onvoldoende.
- Output sturing kan beter, bijvoorbeeld door deze meer te richten op natuurdoeltypen.
- Natuurkwaliteit is kwetsbaar bij kleine, verspreid liggende nieuwe natuurgebieden.
- Milieucondities, gebiedsgrootte en buffering met agrarisch natuurbeheer zijn essentieel voor de ecologische effectiviteit van natuurbeheer.
- Beleid is niet transparant door gebrek aan harmonisatie van doelen en monitoring.

Het Rijk is eindverantwoordelijk voor het (inter)nationale biodiversiteitbeleid. Het Rijk zou daarom met provincies, die vanaf 2007 het Programma Beheer uitvoeren, afspraken kunnen maken over verdere verbeteringen van de regelingen en een transparante minder complexe output sturing.

1 EVALUATIE VAN REGELINGEN VOOR NATUURBEHEER

In 2006 heeft het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) op verzoek van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) onderzoek gedaan naar de wijze waarop de overheid de zorg voor de Nederlandse natuur heeft geregeld. De rijksoverheid is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de Nederlandse natuur en geeft daarom subsidie voor natuurbescherming en -beheer. Momenteel staat voor het natuurbeheer circa 120 miljoen euro per jaar op de begroting van het Ministerie van LNV. In het onderzoek van het MNP stond de volgende vraag centraal: 'Wordt de Nederlandse natuur er beter op met de verschillende subsidies?' Of in wetenschappelijker termen: 'Wat is de ecologische effectiviteit van de subsidieregelingen voor natuur?' Deze vraag beantwoordt het MNP in deze beleidsamenvatting. Een uitvoeriger verantwoording is te vinden in het hoofdrapport ('Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006') en bijbehorende achtergrondrapporten.

Deze samenvatting is geschreven voor een brede doelgroep en is bedoeld voor de regering, de Tweede Kamer, gedeputeerden, en overige geïnteresseerden. Het lezen van het bijbehorende hoofdrapport 'Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer' vergt enige achtergrondkennis van de context van het natuurbeleid. De doelgroep van dat rapport zijn de adviseurs en beleidsmedewerkers van het Ministerie van LNV, maar ook de terreinbeheerders en de provincies. Per 1 januari 2007 is het budget van Programma Beheer namelijk overgegaan naar de provincies. Daarmee heeft het Ministerie van LNV de aansturing van Programma Beheer in belangrijke mate gedelegeerd aan de provincies. Daarbij is afgesproken dat de regeling tot 1 januari 2009 ongewijzigd blijft, daarna kunnen de provincies eventueel wijzigingen aanbrengen. Provincies kunnen bij het doordenken van eventuele wijzigingen dan ook hun voordeel doen met deze evaluatie. De aansturing van Staatsbosbeheer is overigens niet overgegaan naar de provincies.

In deze beleidsamenvatting staat waarom het nodig is om de subsidieregelingen en de wijzigingen daarin te evalueren (paragraaf 1.1). Vervolgens wordt kort beschreven hoe het natuurbeleid (paragraaf 1.2) en de subsidieregelingen (paragraaf 1.3) nu geregeld zijn. Daarna komt de opzet van de evaluatie aan de orde (paragraaf 1.4). Tot slot, de vijf belangrijkste conclusies (hoofdstuk 2-6), die elk apart worden toegelicht en worden afgesloten met beleidsopties.

1.1 Noodzaak om de subsidieregelingen te evalueren

De vraag naar de effectiviteit van subsidieregeling is actueel, omdat rond 2000 de subsidieregelingen voor natuurbeheer zijn gewijzigd en Programma Beheer van start is gegaan. De Minister van LNV heeft indertijd de Tweede Kamer toegezegd dat hij na zes jaar, de afloop van de eerste beheerperiode, Programma Beheer zou laten evalue-

ren. Programma Beheer is de subsidieregeling waarmee Natuurmonumenten, de provinciale Landschappen, gemeenten, boeren en andere particulieren subsidie kunnen krijgen voor het beheer van natuur, agrarische natuur en landschap. Het Ministerie van LNV heeft het MNP gevraagd tegelijkertijd met Programma Beheer ook de aparte afspraak uit 1998 met Staatsbosbeheer te evalueren.

Wat is er veranderd? In 1998 is Staatsbosbeheer een zelfstandig bestuursorgaan geworden en heeft het Ministerie van LNV met Staatsbosbeheer afspraken gemaakt over budgetten en prestaties. Net als bij Staatsbosbeheer, zijn de subsidieregelingen van Programma Beheer veranderd van een input- naar een output financiering. Dat betekent dat de overheid geen vast bedrag meer per hectare natuur betaalt, maar een bedrag dat afhankelijk is van het type natuur. Daarbij toetst de overheid ook het resultaat. Daarnaast is Programma Beheer zo veranderd dat particulieren net zo veel kans hebben op overheidsgeld voor natuurbeheer als de grote terreinbeherende organisaties. In 2000 is dus eigenlijk sprake van twee trendbreuken in de subsidieregelingen: afrekenen op resultaat en volwaardige deelname van particulieren.

1.2 Hoe is het Nederlandse natuurbeleid ingericht?

Om de regelingen voor het natuurbeheer te begrijpen en te kunnen evalueren, is het nodig om eerst in te gaan op de karakteristieken van het natuurbeleid. In diverse internationale en nationale verdragen heeft Nederland zich namelijk verplicht om goed voor de natuur te zorgen. Het gaat om het behoud van de inheemse planten en dieren op een zo natuurlijk mogelijke wijze. De overheid heeft daarmee de eindverantwoordelijkheid voor het beheer van de natuurgebieden in Nederland. Hoe de overheid hiermee om wenst te gaan heeft ze beschreven in verschillende nota's. Het Natuurbeleidsplan uit 1990 is de basis voor het huidige natuurbeleid. Dat beleidsplan is in 2000 geactualiseerd in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'. De doelen van het natuurbeleid heeft de overheid geformuleerd in de volgende hoofddoelen met bijbehorende beheerstrategieën:

- Bij hoofddoel 'grootschalige natuur' wordt er geen actief natuurbeheer uitgevoerd: de wildernisnatuur ontwikkelt zich spontaan zonder dat de beheerder actief ingrijpt of hoogstens stuurt de beheerder de processen (zoals waterpeilverloop en integrale begrazing) op landschapsniveau bij. De beheerder zet bijvoorbeeld vrij levende kudde paarden of runderen in om te grazen. De Oostvaardersplassen is een belangrijk voorbeeldgebied voor deze beheerstrategie.
- Bij hoofddoel 'halfnatuurlijke natuur' wordt actief beheer gevoerd om de aanwezige biodiversiteit te behouden. De beheerder bepaalt tot in detail hoe het landschap er uit komt te zien; dat gebeurt door dat landschap geheel of gedeeltelijk actief te beheren met behulp van bijvoorbeeld maaien, beweiding en houtkap. Denk bij dit doel aan de heide en aan bloemrijke hooilanden.
- Bij hoofddoel 'multifunctionele natuur' wordt de natuur als nevenfunctie gezien naast een hoofdfunctie als moderne landbouw of bosbouw. Hierbij wordt geaccep-

teerd dat medegebruik leidt tot een 50% lagere natuurkwaliteit dan die behorend bij de 92 natuurdoeltypen.

De hoofddoelen zijn onderverdeeld in 27 natuurdoelen van het rijksbeleid, verdeeld over Nederland en opgetekend in de landelijke Natuurdoelenkaart. De natuurkwaliteit van deze natuurdoelen is nauw omschreven in de bijbehorende 92 natuurdoeltypen en doelsoorten.

De landelijke doelen voor het natuurbeleid zijn echter te algemeen om het beheer ook echt te kunnen sturen. Daarom zijn er beheerdoelen voor natuur en landschap met praktisch hanteerbare voorschriften, eisen en resultaattoetsen: de ‘pakketten’ van Programma Beheer en de ‘subdoeltypen’ van Staatsbosbeheer. In een pakket staat bijvoorbeeld beschreven welke inspanning de beheerder moet doen en wat het (eind)resultaat moet zijn. Soms zijn de pakketten erop gericht natuurwaarden te behouden (zoals zeldzame planten- en diersoorten), soms gaat het er juist om in de zesjarige beheerperiode dergelijke natuurwaarden te ontwikkelen. Het is uiteindelijk de bedoeling van het rijksbeleid dat met de beheerdoelen de rijksnatuurdoelen worden gerealiseerd.



In het rivierengebied wordt veel landbouwgrasland omgezet in natuur met hoofddoel ‘groot-schalige natuur’ en draagt daar bij aan kwaliteit van natuur, landschap en recreatie (foto: Mark van Veen).

1.3 Welke subsidieregelingen zijn er in Programma Beheer?

Programma Beheer bestaat uit de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) voor agrarische beheergebieden en de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) voor natuurgebieden.

De SAN is bedoeld voor natuur en landschap in het agrarische gebied, zoals weidevogelgebieden en landschappelijk waardevolle cultuurlandschappen. Deze gebieden zijn veelal in gebruik bij agrariërs. Programma Beheer is erop gericht om deze agrariërs actief te betrekken bij de instandhouding en ontwikkeling van natuur en waardevolle landschappen. Dat gaat als volgt: als de provincie een gebied op de beheergebiedsplankaart heeft aangewezen als SAN-gebied, kan de betrokken agrariër een SAN-subsidie aanvragen. Op deze gebiedskaart staat aangegeven welke natuur hij ter plaatse zou moeten ontwikkelen. Per kaartvlak in het gebiedsplan hebben provincies meestal meer dan één pakketmogelijkheid gegeven. Een agrariër kan dan kiezen welk pakket hij afsluit, wat precies past bij zijn ambitie, zijn bedrijfsvoering en natuurlijk de lokale situatie van het terrein. Om te voorkomen dat alle agrariërs hetzelfde pakket kiezen en er overal dezelfde natuur ontstaat, hebben de meeste provincies quota per pakket per kaartvlak gesteld. In ruil voor het subsidiebedrag, dat afhankelijk is van het inkomstenverlies en de moeite die de agrarische ondernemer moet doen, moet de betrokken agrariër ervoor zorgen dat het beoogde natuurdoeltype zich daar kan ontwikkelen. Het resultaat wordt getoetst op de mate waarin de beoogde soorten voorkomen. Afhankelijk van het pakket gaat het om een minimum aantal plantensoorten en/of broedparen van weidevogelsoorten. Per pakket is afgesproken hoeveel van welke soorten aanwezig moet zijn, om het met voorschotten betaalde subsidiebedrag na de eerste beheerperiode ook daadwerkelijk volledig te kunnen innen.

Voor de SN geldt een vergelijkbare systematiek, maar bij SN-subsidies gaat het om gebieden met de hoofdfunctie natuur. In ruil voor het subsidiebedrag, dat afhankelijk is van de moeite die de terreinbeheerder moet doen, moet de betrokken beheerder ervoor zorgen dat het beoogde natuurdoeltype zich daar kan ontwikkelen. Ook de SN heeft een systematiek van vastgestelde natuurdoelen op de natuurgebiedsplankaart, aanvragen van SN-subsidie en een controle op pakketvoorschriften en terreinbeschrijving en/of het voorkomen van een minimum aantal meetsoorten. Wel is er in de SN nog een onderscheid tussen basispakketten en pluspakketten: de eerste stellen minder hoge eisen aan de natuurkwaliteit en aan de beheerinspanning dan de tweede. De vergoedingen voor pluspakketten zijn dan ook hoger.

Binnen de SN zijn ook subsidiemogelijkheden voor functieverandering en inrichting van nieuwe natuur. Subsidie voor functieveranderingen is vooral bedoeld ter compensatie van de waardedaling van de grond, wanneer particulieren de bestemming van de grond wijzigen van landbouw in natuur. Inrichtingssubsidie vergoedt maatregelen die het reliëf, de grondwaterstand en dergelijke herstellen van gronden die door de

gangbare landbouw zwaar zijn bemest, een lage grondwaterstand hebben en/of zijn geëgaliseerd.

Welke regeling heeft Staatsbosbeheer?

Staatsbosbeheer heeft bij de verzelfstandiging in nauw overleg met het Ministerie van LNV een iets ander systeem voor output sturing ontwikkeld op basis van subdoeltypen. De subdoeltypen koppelen gewenste natuurkwaliteit, de benodigde inspanningen om die te bereiken en de kosten daarvan. Op basis daarvan maakt Staatsbosbeheer jaarlijks een offerte voor het Ministerie van LNV voor de kosten van het terreinbeheer en het ministerie betaalt een vergoeding daarvoor. Voor Staatsbosbeheer geldt dat voor nieuwe en bestaande natuur de keuze van het subdoeltype getoetst wordt aan de landelijke Natuurdoelenkaart uit 2003. De kaart met subdoeltypen van Staatsbosbeheer is gerelateerd aan de offerte voor het Ministerie van LNV. Deze subdoeltypen kunnen daarom niet zomaar gewijzigd worden op basis van provinciale uitwerking van de Natuurdoelenkaart. Dat houdt in dat als Staatsbosbeheer subdoeltypen op meer dan 50 hectare wijzigt, men deze wijzigingen bespreekt met de provincies en regiodirecties van het Ministerie van LNV.

1.4 Hoe is de evaluatie opgezet?

Om te onderzoeken of deze subsidieregelingen de natuurdoelen dichterbij brengen, heeft het Milieu- en Natuurplanbureau de effectiviteit ervan getoetst door de ecologische situatie en de ontwikkeling in het veld te vergelijken met de nagestreefde ecologische doelen. Dit is gebeurd op twee niveaus:

- de overeengekomen beheerdoelen van Programma Beheer en Staatsbosbeheer;
- de nagestreefde natuurdoelen van het rijksbeleid.

Als uitgangspunt voor de beheerdoelen zijn de doelendocumenten van Staatsbosbeheer en het objectiveringsdocument van Programma Beheer genomen. Voor de rijksdoelen is met name gekeken naar de landelijke Natuurdoelenkaart, aangezien deze kaart het kader zou moeten vormen van de inzet van subsidie.

De ecologische effectiviteit hangt af van vele aspecten: de gestelde doelen, de systematiek van de regeling, het uitgevoerde beheer, maar ook van externe milieucondities. Daarvoor hebben onderzoekers:

- regelingen nader bekeken;
- beleidsprestaties geanalyseerd;
- interviews gehouden met betrokkenen;
- geldstromen in kaart gebracht;
- ecologische informatie uit literatuurstudies en veldstudies bijeengebracht.

Doordat voldoende monitoring ontbreekt, moest het MNP voor deze evaluatie terugvallen op gegevens die niet verzameld zijn om het Programma Beheer en het beheer van Staatsbosbeheer te evalueren. Daarnaast zijn met extra veldwerk in verschillende

typen graslanden gegevens verzameld met methoden die aansluiten bij de regelingen en afspraken. Alleen voor de weidevogels kon optimaal gebruikgemaakt worden van een landelijke monitoring van 2006 in het kader van de organisatiekosten samenwerkingsverbanden (SAN-OS).

Wat is buiten beschouwing gebleven bij dit onderzoek? Onderzoekers hebben niet gekeken naar beheerpakketten voor aquatische systemen (wateren), hamsters, wintergasten en ganzen. Verder is er maar beperkt aandacht besteed aan financiële aspecten, en wordt er geen oordeel gegeven over de efficiëntie van de regelingen. Tot slot wordt over onderzoek naar deelnamebereidheid van bijvoorbeeld agrariërs bij het agrarische natuurbeheer gerapporteerd in een publicatie die in de loop van 2007 verschijnt. De reden dat deze onderwerpen niet (geheel) zijn meegenomen in dit onderzoek, is omdat hierover onvoldoende gegevens beschikbaar zijn of omdat hier in een ander kader onderzoek naar gedaan wordt.

Uitkomsten evaluatie: vijf belangrijkste conclusies

Hieruit volgen, de vijf belangrijkste conclusies (hoofdstuk 2 - 6), die elk apart worden toegelicht en afgesloten met beleidsopties.



Effecten van begrazing op de kwelder in Ameland (foto: Ruut Wegman).

2 ONVOLDOENDE STURING OP LOCATIE VOORAL VAN AGRARISCH NATUURBEHEER

De Natuurdoelenkaart en de provinciale gebiedsplannen zijn belangrijke instrumenten voor output sturing. Sturingsmogelijkheden om de rijksnatuurdoelen te bereiken via gebiedsplannen worden slechts beperkt toegepast. De gebiedsplannen zijn door de inspraak van grondgebruikers aangepast, terwijl de consequenties voor de ecologische effectiviteit nog onbekend zijn. Ook is de Natuurdoelenkaart daarop niet aangepast. Wanneer het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en provincies de kaart en de plannen niet geregeld actualiseren, zodat de kaart realistische en actuele ecologische doelen bevat, is output sturing en evaluatie maar beperkt effectief.

Het opstellen van de Natuurdoelenkaart is een belangrijke stap in de uitvoering van het huidige natuurbeleid. Op deze kaart heeft het Ministerie van LNV samen met de provincies aangegeven waar welke natuur beschermd of ontwikkeld moet worden. Daarnaast stellen de provincies provinciale gebiedsplannen (zie Figuur 2.1) op waarin zij de (rijks)natuurdoelen op gebiedsniveau uitwerken in pakketmogelijkheden. De Natuurdoelenkaart is daarmee het instrument waarmee de provincies kunnen vastleggen op welke plek welke natuurdoelen gerealiseerd moeten worden, terwijl de subsidies van de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) formeel getoetst worden aan de gebiedsplannen.

Inspreek grondgebruikers

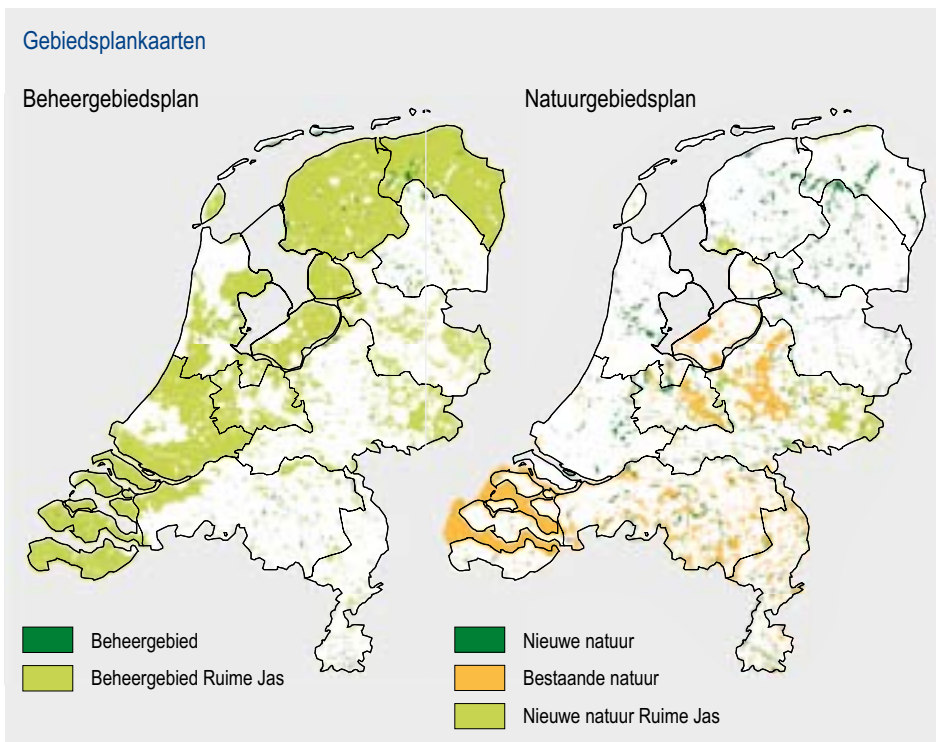
In de praktijk blijken gebiedsplannen echter niet alleen een uitwerking van rijksnatuurdoelen te zijn, maar ook provinciale en lokale ambities te bevatten die veelal lager zijn dan de rijksnatuurdoelen. Provincies stellen gebiedsplannen namelijk op, in overleg met de mogelijke grondgebruikers, via informeel vooroverleg met de belangrijkste beheerders en andere betrokkenen, inspraakrondes en ter inzagenlegging van de gebiedsplannen. Daarmee hebben grondgebruikers invloed op de gebiedsplannen. Verder hebben de regionale vertegenwoordigers van het Ministerie van LNV een stem in dit proces. De gebiedsplannen zijn hierdoor geen een-op-een vertaling van de landelijke Natuurdoelenkaart. Provincies motiveren deze aanpak voor de opstelling en aanpassing van de plannen, als middel om lokaal draagvlak te verkrijgen en de mogelijkheden te benutten die zich er voordoen.

Bovendien zijn omwille van de bestuurlijke uitvoerbaarheid en het draagvlak bij grondgebruikers gebieden ruim begrensd en zijn meerdere pakketten mogelijk binnen een concreet begrensd kaartvlak. In deze ruim begrensde gebieden (ruimejasgebieden of zoekgebieden) kan de gewenste natuur op verschillende plekken gerealiseerd worden, waardoor meer grondgebruikers in een groter gebied voor subsidie in aanmerking komen (zie Figuur 2.1). Echter, hoe ruimer het begrensde gebied, hoe minder provincies sturen op ruimtelijke samenhang van natuur en landschap.

Kwalijke gevolgen

De provincies accepteren dat natuurdoelen, die het Rijk en de provincies zijn overeengekomen, soms naar de achtergrond verschuiven. Hierdoor kan de realisatie van de ruimtelijke samenhang van de natuur en het landschap achterblijven. Dit terwijl ruimtelijke samenhang een van de belangrijkste condities is voor ecologische effectiviteit. Verder is bijvoorbeeld veel agrarisch natuurbeheer weinig effectief, omdat het onder andere niet geconcentreerd is op de meest kansrijke locaties. Een actuele en realistische Natuurdoelenkaart is belangrijk voor de borging van de oorspronkelijke ambities om lokale afwegingen, kosteneffectiviteit, maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak te blijven toetsen aan de nationale en internationale verplichtingen.

Het Rijk en de provincies zorgen momenteel echter niet voor een frequente actualisatie en afstemming, bijvoorbeeld iedere drie jaar.



Figuur 2.1 Op agrarisch natuurbeheer wordt onvoldoende gestuurd, zie bijvoorbeeld de sturing van provincie Friesland of Zeeland. Hoe ruimer het begrensde gebied in de gebiedsplannen, hoe minder provincies sturen op ecologische kansrijkdom van locaties, gebiedsgrootte en ruimtelijke samenhang van natuur en landschap. Links de beheergebiedsplankaart voor agrarisch natuurbeheer (SAN), rechts de natuurgebiedsplankaart voor natuurbeheer met SN-subsidie en Staatsbosbeheer. (Bronnen: Provincies, DLG)

Beleidsopties

Hoe stem je acties van verschillende actoren als rijksoverheid, provincies en terreinbeheerders dan goed op elkaar af? Uit onderzoek van het MNP blijkt dat de Natuurdoelenkaart en bijbehorende natuurdoeltypen een geschikte maatlat zijn voor de beoordeling van de ecologische effectiviteit. De Natuurdoelenkaart functioneert in de praktijk ook als een gemeenschappelijk referentiekader voor de formulering van afspraken tussen de betrokken partijen. Daarom is het belangrijk dat de kaart actueel en realistisch is. In de praktijk blijkt dat over het gebruik en de frequentie van actualisatie van de Natuurdoelenkaart geen bindende afspraken zijn gemaakt tussen de verschillende partijen. Eind 2005 zou volgens de Agenda Vitaal Platteland bijvoorbeeld een (nieuwe) Natuurdoelenkaart worden vastgesteld, maar dit is nog niet gebeurd doordat het Rijk en de provincies nog geen duidelijke overeenstemming over de kaart hebben.

Ten eerste zou het Ministerie van LNV er daarom voor moeten zorgen dat een Natuurdoel(typ)enkaart centraal blijft staan in afspraken met provincies over het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Om te kunnen blijven sturen op kwaliteit moet het Ministerie van LNV daarbij harde afspraken maken met de provincies om de kaart up-to-date te houden. Het ministerie heeft immers de verantwoordelijkheid om de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te realiseren en de internationale verplichtingen na te komen.

Ten tweede zou het Ministerie van LNV er samen met de provincies voor kunnen zorgen dat er meer wetenschappelijke kennis en lokale expertkennis over kansrijkdom van gebieden bijeen wordt gebracht om de natuurdoelen te realiseren. Want hoe kansrijker de locaties, hoe effectiever het beheer. De natuurdoel(typ)en kaarten kunnen vervolgens ecologisch (opnieuw) getest worden. Alleen dan kunnen de provincies de Natuurdoelenkaart op een transparante en ecologisch zinvolle manier vertalen in gebiedsplannen, en afspraken maken met de beheerders over de te realiseren kwaliteit.

3 OUTPUT STURING KAN BETER

De huidige regelingen gaan er vanuit dat beheerders subsidie krijgen op basis van het natuurresultaat en niet zoals voorheen een vast subsidiebedrag per hectare. Enerzijds werkt deze output sturing goed, ondanks de hogere administratieve lasten. De kennis over de natuurkwaliteit van terreinen is vergroot. Anderzijds kent deze vorm van sturing en toetsing zijn beperkingen. Een beheerder wordt afgerekend op het resultaat, terwijl hij daar maar gedeeltelijk invloed op heeft. Bovendien laat de overheid soms sturingsmogelijkheden ongebruikt of kan sommige niet gebruiken.

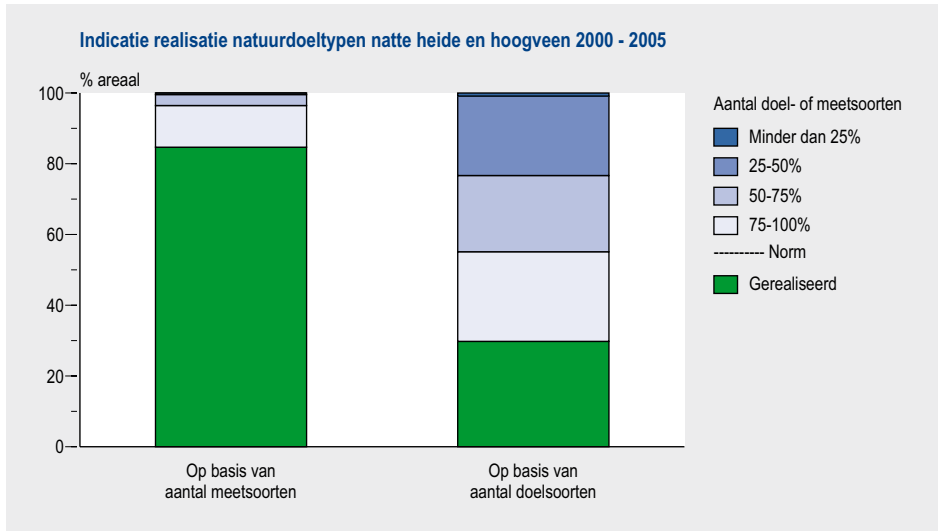
Sinds 2000 zijn de subsidieregelingen gebaseerd op een output financiering onder het motto: 'sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat'. De rijksoverheid wilde hiermee een directe relatie kunnen leggen tussen doel, financiering en resultaat: de beheerder zou worden betaald op basis van de resultaten die hij boekt. Met de invoering van output sturing zijn weliswaar administratieve lasten en complexiteit toegenomen, maar is het inzicht in de kwaliteit van de terreinen bij de beheerders verbeterd en is op een deel van de terreinen ook de monitoring verbeterd. De verbeteringen hebben vooral betrekking op nauwkeuriger en vaker systematisch monitoren. In de praktijk valt er echter ook nog wel het nodige aan te merken op deze sturingsfilosofie.

Toetsingscriteria niet eenduidig

Een geconstateerd probleem is dat in Programma Beheer andere toetsingscriteria zijn gekozen dan de eerder vastgestelde doelsoorten. Zo worden beheerders afgerekend op de aanwezigheid van soorten die minder zeldzaam en/of beter meetbaar zijn, zoals een minimum aantal (meet)soorten of terreinkenmerken als vergrassing. In een deel van de beheerpakketten wordt zelfs niet op resultaat gestuurd, maar op uitgevoerde maatregelen (zoals maaidata). Dit geeft weliswaar een steviger bestuurlijke en juridische basis voor Programma Beheer, maar de criteria leiden niet tot de beoogde natuurkwaliteit van de natuurdoelen (zie Figuur 3.1). Met het halen van de beheerdoelen zijn de natuurdoelen dus nog niet gerealiseerd. Daarom zijn de criteria niet geschikt voor een eenduidige verantwoording van de rijksnatuurdoelen.

Taken en verantwoordelijkheden in evenwicht?

Afrekenen of toetsen op resultaat veronderstelt een duidelijk verband tussen het beheer en het resultaat. De meetsoorten zijn echter merendeels zeldzaam en afhankelijk van zeer lange ontwikkeltijd of het oplossen van knelpunten in milieucondities (zoals verdroging of zure depositie), waarop de terreinbeheerder niet altijd invloed heeft. Soms zouden beheerders dus ondanks hun beheerinspanningen niet betaald kunnen worden.



Figuur 3.1. De pakketeisen zijn vrijwel gerealiseerd (links), maar die van het natuurdoeltype (rechts) nog lang niet. Doelrealisatie van een en dezelfde gegevensset van locaties met natte heide en hoogveen getoetst volgens de pakketeisen van pluspakketten (aantal meetsoorten) van Programma Beheer en volgens de eisen van de natuurdoelsystematiek (aantal doelsoorten). (Bronnen: nabewerking van verspreidingsgegevens van SOVON, FLORON en de Vlinderstichting)

Beperkte toepassingsmogelijkheden

Een knelpunt waardoor output sturing maar beperkt kan worden toegepast, heeft te maken met de hoogte van het subsidiebedrag. Door beheerders meer of minder te betalen al naargelang het geboekte natuurresultaat, doet de overheid aan resultaatbetaling. De Europese Unie (EU) staat echter alleen toe dat zij de geleverde inspanning of inkomstenderving vergoedt. Daarom vergoedt de overheid nu alleen de gemaakte kosten en is er, behalve in de SAN, geen financiële stimulans om meer natuurwaarde te behalen. Met andere woorden: er zit in Programma Beheer wel een koppeling van doelen en middelen, maar is er geen extra financiële prikkel voor een beheerder om zo hoog mogelijke natuurkwaliteit te realiseren. Hierdoor is er ook geen sturingsmogelijkheid om aanvragen van minder populaire maar belangrijke pakketten te stimuleren door het subsidiebedrag te verhogen. Bij grootschalige natuur bijvoorbeeld is de vergoeding laag, omdat er geen actief beheer wordt uitgevoerd. Wildernisnatuur wordt daarom niet financieel gewaardeerd en gestimuleerd, terwijl deze natuur wel gewenst is. Programma Beheer draagt in tegenstelling tot de systematiek van Staatsbosbeheer dus niet bij aan de realisatie van grootschalige natuur.

Ook bij de landschapspakketten is er een knelpunt. Agrariërs kunnen weliswaar subsidie krijgen om landschapselementen te onderhouden, maar worden niet gecompenseerd voor inkomstenverlies als gevolg van het voeren van een agrarisch bedrijf in een landschap met kleine percelen en veel houtwallen. Alleen binnen de Europees aangemelde, zogenaamde 'landbouwprobleemgebieden' is compensatie voor inkomstenver-

lies door landschapselementen mogelijk. Het is de Minister van LNV echter maar deels gelukt om eenduidige criteria op te stellen en daardoor is de regeling niet toepasbaar in een zandlandschap met veel landschapselementen.

Output sturing Staatsbosbeheer alleen intern effectief

Output sturing (koppeling doelen en middelen) heeft tot gevolg gehad dat er kennis is ontwikkeld binnen de eigen organisatie waardoor het terreinbeheer, de werkplanning en de monitoring zijn verbeterd. Staatsbosbeheer rapporteert jaarlijks voor circa 10% van zijn terreinen de doelrealisatie. Naar aanleiding van die rapportages overleggen het Ministerie van LNV en Staatsbosbeheer in de praktijk echter niet inhoudelijk over de gerealiseerde doelen en over mogelijke verbeteracties, als die doelen niet zijn gerealiseerd. De rijksoverheid laat hierbij een sturingsmogelijkheid onbenut. Het is lastig een link te leggen tussen enerzijds de jaarlijkse ontwikkelingen (op steeds een ander deel van de terreinen) die Staatsbosbeheer presenteert, en anderzijds de vorderingen in de realisatie van de middellange termijndoelen zoals weergegeven in de gemaakte afspraken. Bovendien ontbreekt een landelijk (kaart)beeld van de natuurkwaliteit in de uitgangssituatie waartegen de veranderingen afgezet kunnen worden. Ook het rapporteren in de eigen (sub)doeltypensystematiek in plaats van in de rijksnatuurdoelen vermindert de transparantie op nationale schaal. Door een niet effectieve output sturing blijkt in de praktijk het offertebedrag dat Staatsbosbeheer in rekening brengt, uit de pas te kunnen lopen met het budget dat het Ministerie van LNV beschikbaar heeft. Daardoor komt de realisatie van de natuurdoelen mogelijk in gevaar.

Beleidsopties

Per saldo lijkt de keuze voor output sturing, in plaats van de inputsturing van vóór 2000, goed gewerkt te hebben. De beheerders en de overheid worden hierdoor beide gestimuleerd scherp te letten op het uiteindelijk beoogde resultaat. Daar staat wel tegenover dat er een vrij complexe regelgeving en controle is ontstaan. Vereenvoudiging van de regelingen en tegelijkertijd meer pakketten toegesneden op de lokale situatie, zoals mergelgrotten, gaan niet altijd samen. Het kan een oplossing zijn om deze terreinen toe te delen aan bestaande pakketten door een deskundig advies van een arbitragecommissie. Echter het Ministerie van LNV kan zijn sturings- en toetsingsbeleid beter laten aansluiten op de praktijk. Er is tenminste een drietal mogelijkheden die dit kunnen vereenvoudigen:

- 1) Leg de monitoringslast voor biodiversiteit niet meer bij de beheerder, maar organiseer dat centraal met (semi)professionals, net als gedaan is bij de weidevogeltelling in 2006; dit kan ook goed aansluiten op de kwaliteitsborging van de EHS, de monitoring en evaluatie voor de uitvoering van Agenda Vitaal Platteland en de Nota Ruimte.
- 2) Laat een aantal aanvragen bundelen in een gezamenlijke aanvraag en laat deze ook gezamenlijk controleren, bijvoorbeeld geborgd onder een gecertificeerd kwaliteitszorgsysteem.
- 3) Controleer beheerders niet meer op biodiversiteit, maar op uitgevoerde beheermaatregelen. Het gaat hierbij om een inspanningsverplichting. Beheerders zouden hierdoor echter de noodzakelijke focus op de gewenste resultaten kunnen verliezen.

Ad 1. Een goede manier om de monitoringslast voor de beheerder te verminderen en de kwaliteit van monitoring te verbeteren zou zijn als voortaan het Ministerie van LNV het natuurresultaat nationaal laat monitoren. Monitoring voor verantwoording en evaluatie van beleid en bescherming op nationaal niveau vraagt een eenduidige consequente monitoring. De monitoring zou dan frequent (bijvoorbeeld eens in de drie jaar) uitgevoerd kunnen worden door (semi)professionele krachten, zoals de landelijke weidevogelmonitoring in het kader van de SAN-OS in 2006. Deze monitoringsgegevens zijn ook geschikt om verantwoording af te kunnen leggen over (inter)nationale doelen en verplichtingen (bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijnen). Daarvoor zouden het Ministerie van LNV en de provincies krachtig moeten samenwerken om de monitoringsresultaten tijdig en effectief te gebruiken om het milieu- en beheerbeleid bij te sturen. De provincie speelt bij de uitvoering een belangrijke rol, omdat ze direct sturingsmiddelen in handen heeft voor het milieu- en natuurbeheer.

Belangrijk nadeel hiervan is dat de monitoring weggehaald wordt bij de beheerders. De beheerders constateren juist dat het grote winstpunt van Programma Beheer is dat ze met monitoring meer inzicht hebben gekregen in de kwaliteit van de terreinen. Daarentegen heeft het beschikbaar stellen van een landelijke monitoring met een hoge kwaliteit en regelmaat ook veel voordelen voor beheerders. Monitoring voor beheer, gericht op de lokale situatie, vraagt juist om maatwerk van de methode en verzamelde gegevens. Het één zou een nadere uitwerking en detaillering van het ander kunnen zijn. Monitoring voor beheer kan men beter niet bij beheerders weghalen. Het doel van deze monitoring is om van te leren en het beheer te kunnen bijsturen.

Ad 2 en 3. De verantwoordelijkheden voor het bereiken van de natuurresultaten zouden realistischer verdeeld kunnen worden. De beheerder wordt nu als enige afgerekend op natuurresultaat, terwijl de provincie en het Rijk hun milieudoelen (nog) niet halen. Bovendien leidt de controle op natuurresultaat tot veel regelgeving, controle- en monitoringslast. Een alternatieve optie om de controlelast voor de overheid te verminderen ligt in eigen kwaliteitscontrolesystemen bij de beheerders. Beheerders zouden bijvoorbeeld kunnen gaan werken met een eigen gecertificeerde kwaliteitscontrole die steekproefsgewijs gecontroleerd wordt door onafhankelijke externe controleurs. De provincies en het Rijk zouden dan op hun beurt gehouden kunnen worden aan afspraken over de te realiseren milieucondities. De afspraken kunnen per beheerder of per gebied verschillen. Toetsing van de effectiviteit van afspraken op nationaal niveau wordt echter onuitvoerbaar.

Staatsbosbeheer

Het Ministerie van LNV en Staatsbosbeheer moeten beter overleggen over de resultaten van de doelrealisatierapportages. Dat betekent dat er heldere rapportages van monitoringgegevens en landelijke overzichtcijfers van Staatsbosbeheer beschikbaar moeten komen om in te schatten in hoeverre het werk van Staatsbosbeheer bijdraagt aan de realisatie van de landelijke natuurdoelen. Op basis van deze rapportages kunnen Staatsbosbeheer en het Ministerie van LNV dan prioriteiten voor beheer stellen en de consequenties van bezuinigingen bespreken.

4 NATUURKWALITEIT KWETSBAAR BIJ KLEINE, VERSPREID LIGGENDE NIEUWE NATUURGEBIEDEN

De rijksoverheid wil alle beheerders gelijk behandelen en dezelfde rechten geven om natuurgebieden te beheren: gelijke monniken, gelijke kappen. Met andere woorden: elk terrein moet in principe door een particulier of bijvoorbeeld Natuurmonumenten of Staatsbosbeheer beheerd kunnen worden, zolang de natuurdoelen dezelfde blijven. In het algemeen krijgen nieuwe particulieren gelijke kansen, maar de mogelijkheden en begeleiding verschillen per provincie. Een deel van het nieuwe particuliere natuurbeheer bestaat uit kleine beheergebieden. Uit onderzoek is evenwel gebleken dat het ecologisch efficiënter is, om grote aaneengesloten gebieden in samenhang te beheren. Daar waar de afstand tot grotere natuurgebieden klein is, is de effectiviteit te verhogen als particulieren samenwerken met grote ervaren terreinbeherende organisaties.

In 2003 heeft de rijksoverheid besloten tot de zogenaamde omslag in het natuurbeleid. Daarmee wilde de overheid agrariërs en andere particulieren meer betrekken bij het natuurbeheer. Voortaan zouden natuurbeheerders, particulieren en boeren allemaal evenveel rechten en kansen hebben op het beheren van natuurterreinen. Het kabinet hoopt met deze omslag dat het draagvlak voor het beleid groter wordt en de kosten lager. De omslag betreft voornamelijk (nieuwe) particuliere beheerders van nieuwe natuur zoals boeren die landbouwgrond omzetten in natuur. Daarnaast is er nog een grote groep particuliere bos- en landgoedeigenaren die al zeer lange tijd bestaande bos- en natuurgebieden beheert. Particuliere beheerders zijn een sterk gedifferentieerde doelgroep die verschilt van de grote terreinbeheerders in ervaring met praktisch terreinbeheer, ecologische kennis, motivatie, en financiële en fysieke mogelijkheden. De monniken zijn dus niet gelijk.

Taakstelling nieuwe natuur met particulier beheer

Bij de omslag in het natuurbeleid heeft het Ministerie van LNV ook concrete taakstellingen geformuleerd voor de hoeveelheid nieuwe natuur die particulieren zouden moeten gaan beheren, namelijk 42.000 hectare. Het gaat dan vooral om het omzetten van grond met een agrarische bestemming naar grond met de bestemming natuur. In de praktijk blijkt de hectaredoelstelling lang niet te worden gehaald. Inmiddels is nog maar circa 4000 hectare van de 42.000 hectare taakstelling voor 2018 van functie gewijzigd. Onduidelijke fiscale regels en ingewikkelde langdurige procedures voor de functiewijziging waren daar deels de oorzaak van. Mede hierdoor maken particulieren tot nu toe relatief weinig gebruik van de functieveranderingssubsidie. Daarom worden potentiële particuliere natuurbeheerders in een aantal provincies persoonlijk benaderd met de vraag of ze interesse hebben in particulier natuurbeheer. De actiefste provincies bieden zelfs grond aan particulieren aan die eerder bestemd was voor de grote terreinbeherende organisaties.

De kappen lijken op elkaar

Inmiddels zijn de mogelijkheden voor deelname van particuliere beheerders in het algemeen niet minder dan die van de grote terreinbeherende organisaties, maar dat verschilt wel per provincie. De verhouding van door particulieren aangevraagde pakkettypen voor nieuwe natuur komen overeen met de pakketverhouding van de terreinbeherende organisaties en bestaan vooral uit halfnatuurlijke graslanden, weidevogelgraslanden en natte schraalgraslanden. Particulieren leveren in principe met deze pakketten ook een bijdrage aan realisatie van de rijksdoelen. Het is nog te vroeg om de ecologische effectiviteit van deze nieuwe natuur te toetsen.

Beheerproblemen voor particulieren

Ondanks persoonlijke belangstelling, idealisme en enthousiasme hebben de meeste nieuwe particulieren geen praktische ervaring met natuurbeheer. Zonder deze ervaring, professionele kennis en begeleiding kunnen zij de natuurdoelen misschien niet realiseren. Daarom zou begeleiding door een ecooloog of samenwerking met een ervaren terreinbeheerder wenselijk zijn. Deze ‘hulptroepen’ kunnen dan met de eigenaar meekijken, eventueel beheeradviezen geven en de ontwikkelingen beoordelen.

Eerder MNP-onderzoek heeft aangetoond dat grote eenheden natuur in samenhangend (hydrologisch) beheer een belangrijke randvoorwaarde zijn voor de realisatie van de natuurdoelen. Zolang de particuliere beheerders en agrariërs veel vrijheid hebben in het kiezen van pakketten, zijn ze ook vrij om percelen al dan niet als natuur te gaan beheren binnen een ruim begrensde gebied. Er blijft dan sprake van een situatie met



De Donkse Laagte is een voorbeeld van halfnatuurlijke natuur, waar zowel terreinbeheerders als boeren aan natuurbeheer doen (foto: Mark van Veen).

sterk versnipperde en versnipperd beheerde gebieden en percelen. Dat is de keerzijde van het betrekken van particulieren bij natuurbeheer. Hoe meer particuliere beheerders in een gebied, hoe meer mensen betrokken moeten worden bij afspraken over hydrologisch herstel, hoe groter de kans dat niet iedereen daar volledig mee instemt. Soms verbinden provincies aan de verkoop van de gronden aan particulieren de voorwaarde dat geen bezwaar gemaakt mag worden tegen ontwikkelingen in het gebied die de natuurkwaliteit positief beïnvloeden. Hoe vaak deze voorwaarde wordt gesteld is onbekend. Vanuit het oogpunt van het natuurbeleid is het echter wel gewenst deze voorwaarde te stellen.

Beleidsopties

Hoe zijn deze beheerproblemen voor particulieren te ondervangen? Om te beginnen kunnen provincies via de gebiedsplannen waken voor versnippering van natuurgebieden, door particulier beheer slechts selectief toe te staan. De ecologische effectiviteit neemt immers toe, als de provincies eerst kritisch kijken naar de ecologische potenties en natuurdoelen van een terrein, en dan pas de subsidiemogelijkheid bieden aan de beheerder met de juiste kwalificaties qua kennis, grootte en ligging van de grond. Als de overheid eigenaar is en de grond doorlevert, kan ze voorwaarden stellen aan het type natuur dat de beheerder moet realiseren. Ook kan zij dan eisen dat er geen bezwaar gemaakt mag worden door de beheerder tegen ontwikkelingen in het gebied die de natuurkwaliteit positief beïnvloeden. Bij gelijke geschiktheid zouden particulieren even veel kans kunnen krijgen als grote terreinbeherende organisaties, wanneer ecologische effectiviteit het uitgangspunt is. Sommige provincies passen dit voorkeursbeleid al toe, maar doen dit wel heel verschillend. De regeling geeft onvoldoende garanties om de te realiseren natuurkwaliteit met particulier beheer tot een succes te maken. Dat zou betekenen dat de overheid sterker ruimtelijk moet sturen, actief grond moet verwerven of uiteindelijk misschien zelfs de laatste snippers moet onteigenen om een samenhangend gebied te krijgen.

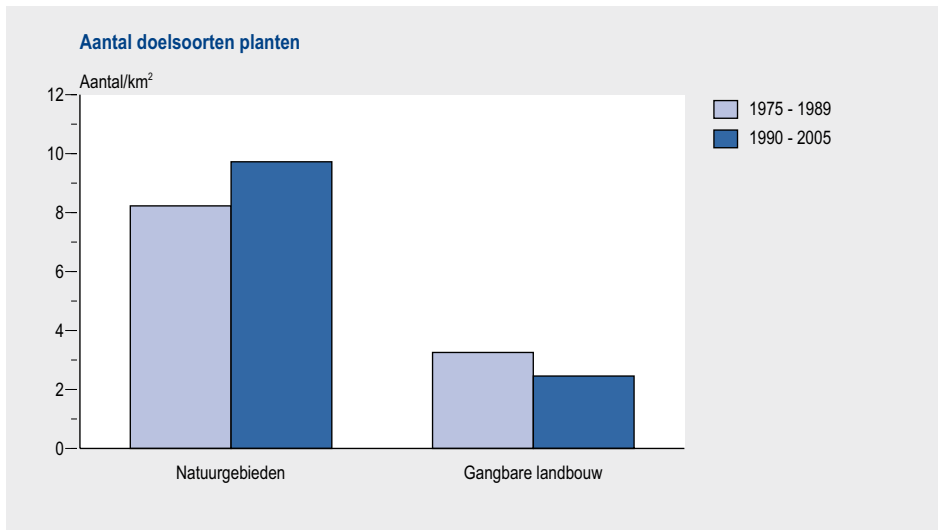
Ten tweede zouden overheden het te doorlopen traject bij functieverandering beter kunnen faciliteren voor particuliere beheerders, vooral de administratieve aspecten van de aanvraag. Nu al kan een particuliere beheerder voor ecologische aspecten advies inwinnen bij zijn belangenvereniging of een adviesbureau. Maar om de natuurdoelen te halen is het ecologisch gezien veel beter om zo groot mogelijke natuurgebieden in samenhangend, vooral hydrologisch, beheer te hebben. Blijft de overheid particulieren stimuleren om natuur te beheren, dan is het vooral belangrijk om de samenwerking tussen particulieren en grotere terreinbeherende organisaties te stimuleren voor zover hun eigendommen dicht bij elkaar liggen. Denk aan kennisontwikkeling, monitoring en praktisch terreinbeheer.

5 GOEDE MILIEUCONDITIES, GEBIEDSGROOTTE EN BUFFERING MET AGRARISCH NATUURBEHEER ZIJN ESSENTIEEL

Niet alle doelen uit het natuurbeleid zijn overal haalbaar met alleen het beheer conform de subsidieregelingen. De natuurkwaliteit van een gebied wordt bijvoorbeeld ook beïnvloed door externe (milieu)condities. Dit geldt voor alle hoofddoelen: grootschalige natuur, halfnatuurlijke natuur en multifunctionele natuur. Het is dus te overwegen om afhankelijk van de lokale situatie bij te sturen door bijvoorbeeld extra in te zetten op het aanscherpen van beheerafspraken, op beperkende milieufacties of natuurdoelen meer te concentreren in de geschiktste gebieden.

De natuurkwaliteit in natuurgebieden is de afgelopen circa 20 jaar gemiddeld vooruitgegaan gelet op het aantal doelsoorten onder de planten (zie Figuur 5.1). In het agrarische gebied is die kwaliteit gemiddeld genomen verder achteruitgegaan. In de natuurgebieden is het natuurbeheer gericht op grootschalige natuur en halfnatuurlijke natuur, terwijl in het agrarische gebied het agrarisch natuurbeheer deels gericht is op halfnatuurlijke natuur en deels op multifunctionele natuur.

Hoe haalbaar zijn de natuurdoelen voor de verschillende hoofddoelen met hun specifieke beheerstrategieën?



Figuur 5.1 Natuurbeleid in natuurgebieden is effectief. Dat wil zeggen: daar is het aantal doelsoorten de afgelopen dertig jaar gestegen, maar is in het agrarische gebied gedaald ondanks agrarisch natuurbeheer op (bruto) 13% van het landbouwareaal. (Bron: FLORON)

1. Geen grootschalige landschapsvormende processen, geen grootschalige natuur

De ecologische effectiviteit van grootschalige natuur is afhankelijk van het ongestoord kunnen verlopen van grootschalige landschapsvormende processen. Te denken valt aan bijvoorbeeld kustafslag of overstroming. Wanneer deze processen de ruimte krijgen, ontstaan er steeds wisselende mozaïeken van water, zand, graslanden, ruigten, struwelen en bossen. Zonder deze processen en zonder natuurbeheer groeien de mozaïeken grotendeels dicht met bos. Hoewel het Rijk en de provincies deze beheerstrategie in grote delen van het land als doel hebben geformuleerd, blijkt dat het in de praktijk nog weinig van de grond komt. In het huidige Nederland is door maatschappelijke beperkingen nauwelijks plaats voor zulke grootschalige landschapsvormende processen. Bijna overal zijn wegen of enclaves van bebouwing en/of landbouw. Dit laat onverlet dat er op kleinere schaal of in halfnatuurlijke natuur met deze processen de natuurkwaliteit kan worden verhoogd. Te denken valt aan meanderende beken en overstroming, en natuurlijk waterpeil in moerassen.

Ondanks de geschetste belemmeringen wordt grootschalige natuur al in meerdere gebieden toegepast. In de buitendijkse kwelders en stranden van de Waddeneilanden is de beheerstrategie het effectiefst, omdat de invloed van de zee hier zeer groot is en ook kan zijn door afwezigheid van bewoning. Bij nieuwe gebieden, zoals in het rivierengebied, is op korte termijn met landschapsvormende processen veel winst te halen. Dat komt mede doordat deze gebieden voorheen een landbouwbestemming hadden en daardoor weinig soorten bevatten. Vooral vogels en pionierplanten profiteren hiervan. Op de middellange termijn zal een beheerder weer moeten ingrijpen, omdat veel bos in de uiterwaarden het overstromingsgevaar (voor de mens) vergroot.

In de duinen is het gevaar van biodiversiteitverlies bij deze beheerstrategie het grootst, omdat de processen maar op een beperkt aantal plaatsen de ruimte kunnen krijgen. Begrazing kan de ontwikkeling van vegetatie naar bos vertragen, maar niet stoppen. Voor het weer opruimen van bos zijn zulke hoge dichtheden aan grazers nodig dat de voordelen van begrazing teniet worden gedaan en de strategie zal dan ten koste gaan van de aanwezige biodiversiteit. De keuze voor grootschalige natuur is daarom geen garantie voor behoud van biodiversiteit. Beheerders passen de strategie aan bij de lokale situatie. Zij ondersteunen integraal beheer van een gebied en initiëren en ondersteunen natuurlijke processen als dat kan. Maar ze grijpen ook lokaal of soortgericht in (bijvoorbeeld door maaien en kappen), als dat noodzakelijk is voor het behoud van biodiversiteit of cultuurhistorie. Deze manier van ruimtelijke integratie van beheerstrategieën is momenteel de beste garantie voor behoud van biodiversiteit, cultuurhistorische waarden en natuurlijkheid.

Programma Beheer draagt in tegenstelling tot de systematiek van Staatsbosbeheer niet veel bij aan de realisatie van grootschalige natuur. De pakketvoorschriften en de vergoeding van het pakket 'natuurlijke eenheid' van Programma Beheer zijn weinig sturend en stimulerend om deze natuurdoelen te bereiken. Wildernisnatuur wordt niet financieel gewaardeerd en daarom kiezen beheerders liever voor pakketten die passen bij halfnatuurlijk beheer.

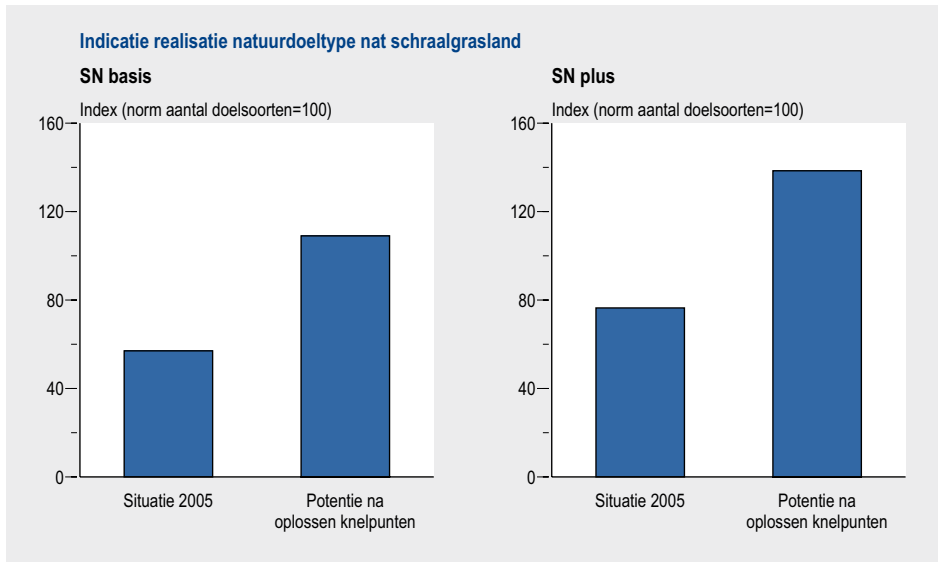


De beheerstrategieën halfnatuurlijk en grootschalig ('wildernis natuur') kunnen elkaar aanvullen en versterken en dat lijkt momenteel de beste garantie te zijn voor het behoud van biodiversiteit en natuurlijkheid. De duinvalei wordt gemaaid (halfnatuurlijke natuur), in het overig duingebied is geen actief natuurbeheer behalve de inzet van begrazing met ponies (grootschalige natuur) (foto: Ruut Wegman).

2. Milieucondities beperken halfnatuurlijke natuur

Uit landelijke gegevens blijkt dat gemiddeld genomen in minder dan de helft van de natuurgebieden de biodiversiteit van het nagestreefde natuurdoeltype is gerealiseerd, hoewel aan de voorwaarden van de afspraken volgens Programma Beheer en Staatsbosbeheer in belangrijke mate is voldaan. Bij de realisatie van de rijksdoelen is er overigens in het algemeen weinig verschil tussen de resultaten van Staatsbosbeheer en die van de SN van Programma Beheer als geheel. De realisatie van de natuurdoelen van halfnatuurlijke natuur komt wel dichterbij met de realisatie van pakket-eisen. Dat geldt echter niet voor alle natuurtypen en locaties. Slechte milieucondities (zoals verdroging en vermessing voor heide en natte graslanden) beperken de mate waarin de nagestreefde natuurkwaliteit gerealiseerd wordt. Om deze rijksdoelen te realiseren is dus nog een aanzienlijke inspanning noodzakelijk.

Uit analyses blijkt dat de vegetatiekwaliteit in beheerde natuurgebieden veelal behouden blijft, of zelfs toeneemt (zie Figuur 5.1), terwijl de vegetatiekwaliteit in vergelijkbare, niet-beheerde gebieden meestal achteruitgaat. In gebieden met pluspakketten en met subdoeltypen van Staatsbosbeheer is de trend zelfs nog positiever dan in gebie-



Figuur 5.2 Natuurkwaliteit in 2005 (linker kolom) verbetert sterk na verbetering van de milieu- en ruimtecondities (rechter kolom). De kwaliteitsverbetering is bij de beter betaalde SN-plus pakketten (rechter grafiek) groter dan bij SN-basis (linker grafiek). Realisatie van het natuurdoeltype wordt afgemeten aan het gemiddeld aantal doelsoorten (per hok van 250x250 m²) ten opzichte van het minimaal vereiste aantal doelsoorten voor het natuurdoeltype. (Bronnen: nabewerking van verspreidingsgegevens van SOVON, FLORON en de Vlinderstichting)

den met alleen basispakketten. Een positief resultaat dus, hoewel niet aangetoond kan worden of deze ontwikkelingen alleen aan bijvoorbeeld Programma Beheer te danken zijn of ook aan de kansrijkere locatie of door inzet van effectgerichte maatregelen tegen verdrogen en vermesting.

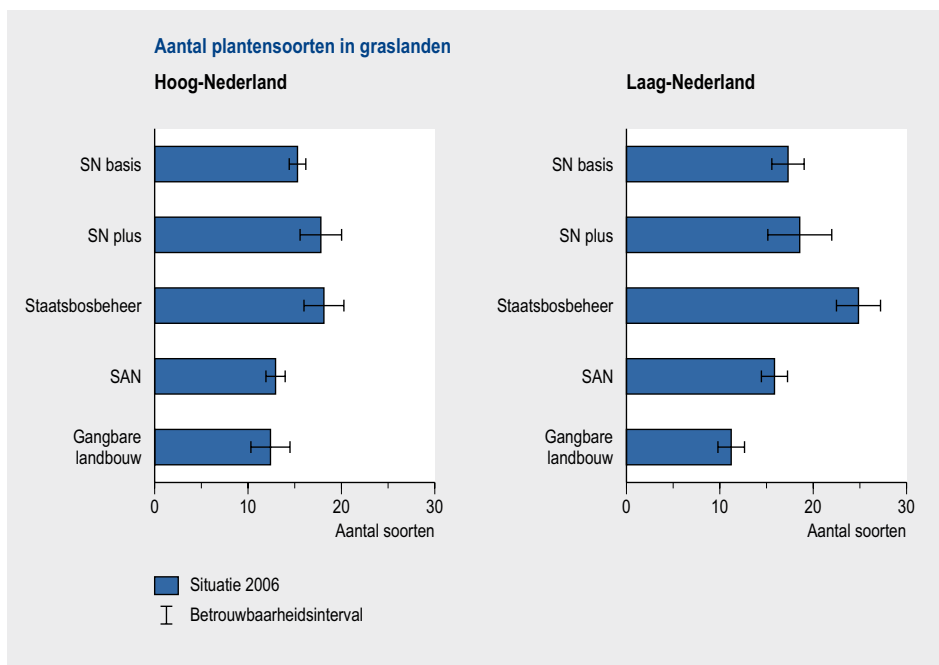
Uit statistische relaties tussen het vóórkomen van doelsoorten en de lokale milieucondities blijkt dat het mogelijk zou moeten zijn de natuurdoeltypen in (SN)natuur en Staatsbosbeheergebieden bij het huidige beheer te realiseren, na oplossing van knelpunten door versnippering, verdroging of te hoge stikstofdepositie (zie Figuur 5.2). Beheerders kunnen echter slechts een klein deel van de knelpunten in milieu en ruimte zelf oplossen. Veelal zullen ook het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen maatregelen moeten nemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het nemen van maatregelen om stikstofemissie uit de landbouw en het verkeer te reduceren, om de regionale waterhuishouding aan te passen, en natuurgebieden uit te breiden en te verbinden.

In een belangrijk deel van de gebieden waar het minimum niveau van natuurdoeltypen nog niet is gerealiseerd, is dit waarschijnlijk te wijten aan slechte milieucondities. Bovendien duurt de ontwikkeling van sommige natuurdoelen, zoals schraalgraslanden, hoogveen en natuurbossen vele decennia of langer. Voor een nog onbekend percentage zal zelfs na het oplossen van de milieuknelpunten het nog steeds niet mogelijk

zijn om de natuurdoelen te realiseren, omdat de natuurlijke milieucondities op die locatie niet geschikt zijn. De kansrijkdom van de locaties bepaalt namelijk een belangrijk deel van de ecologische effectiviteit van beheer. Daarom is het voor die gebieden van groot belang dat de Natuurdoeltypenkaart en gebiedsplannen ecologisch (opnieuw) goed getoetst worden.

3. Multifunctionele natuur onvoldoende op kansrijke locaties

Ook het agrarische natuurbeheer van de multifunctionele natuur in het agrarische gebied leidt lang niet altijd tot de gewenste resultaten voor de rijksnatuurdoelen (zie Figuur 5.3). Deze resultaten sluiten aan op kritische studies over de bijdrage van agrarisch natuurbeheer aan de natuurkwaliteit (althans voor zover bekeken op perceelsniveau), die de afgelopen jaren zijn verschenen in gezaghebbende wetenschappelijke tijdschriften als Nature. Het agrarische natuurbeheer voldoet echter volgens de beschikbare cijfers voor 80% of meer aan de gestelde pakketeisen. De kwaliteit en ecologische effectiviteit van het agrarische natuurbeheer zijn echter te laag om de natuurdoeltypen te kunnen realiseren. Dit heeft deels te maken met het feit dat agrarisch natuurbeheer niet bij voorrang wordt ingezet waar de ecologische geschiktheid

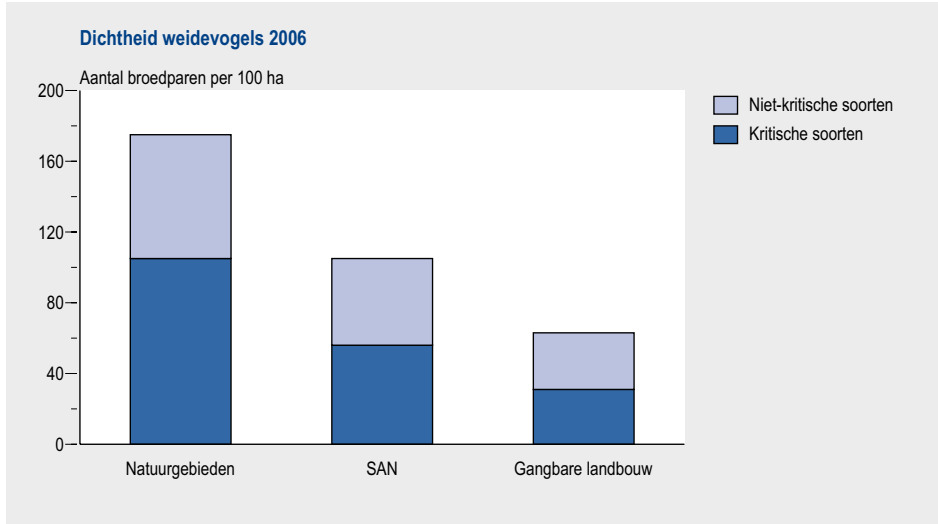


Figuur 5.3 Bij gangbare landbouw en agrarisch natuurbeheer in 2006 is de natuurkwaliteit in natte graslanden het kleinst, het grootst bij SN-plus en Staatsbosbeheer. De verschillen tussen agrarisch natuurbeheer en gangbare landbouw zijn, ondanks de SAN-subsidie, miniem in Hoog-Nederland. De verschillen tussen SAN en SN-basis zijn ook vrij klein, maar de perspectieven voor SN-basis zijn uiteindelijk veel beter, omdat daar continuïteit beter gewaarborgd is en alleen daar een sterke kwaliteitsverbetering mogelijk is door inrichtingsmaatregelen ter herstel van milieu- en ruimte condities (zie Figuur 5.2).

het grootst is. De gebieden die provincies hebben aangewezen voor agrarisch natuurbeheer, zijn meestal te ruim begrensd; soms is zelfs vrijwel een gehele provincie als 'ruime jas' aangewezen. Het gaat hierbij vooral om weidevogelbeheer. Bovendien is de huidige continuïteit erg laag. Meer dan 50% van de oppervlakten waarvoor beheerders in 1999 een overeenkomst in een voormalige regeling hadden, hebben die zes jaar later niet meer in de SAN. Continuïteit moet voorop staan, anders is de jarenlange investering voor niets geweest. Het is van groot belang dat een agrariër niet stopt met het agrarische natuurbeheer, als na zes jaar de subsidieperiode verlengd moet worden.

Weidevogels nog onvoldoende beschermd

De effecten van het weidevogelbeheer zijn zichtbaar. Volgens de beschikbare cijfers voldoet 80% aan de gestelde pakketeisen. Maar beheer is nog onvoldoende om de weidevogelstand in Nederland te behouden. Van alle vormen van beheer pakt vooral het (zeer) zware beheer (late maaidata of ook wel rustperiode genoemd) voor de meeste weidevogels het meest positief uit (zie Figuur 5.4). Lichte vormen van beheer, die geen onderdeel uitmaken van een mozaïek met zwaar beheer, lijken nauwelijks positieve effecten te hebben. De huidige keuzemogelijkheden in de collectieve weidevogelpakketten van de SAN betreffende lengte van rustperiodes en maaidata zijn momenteel zo groot dat de pakketdefinitie een optimaal beheer-mozaïek mogelijk maakt. Knelpunt blijft dat deze pakketten niet flexibel ingezet kunnen worden op percelen waar de vogels op dat moment zitten en dat dit niet per seizoen aangepast kan worden.



Figuur 5.4 De gemiddelde dichtheid van weidevogels in natuurgebieden (SN+Staatsbosbeheer) is aanmerkelijk hoger dan bij agrarisch natuurbeheer (SAN), en gangbare landbouw in Laag-Holland. De gemiddelde dichtheid in gangbare landbouw ligt er zelfs al boven de minimumnormen van de SAN, zonder dat subsidie betaald is. Het betreft dichtheden van aantallen kritische en niet-kritische weidevogels in natuurgebieden, gebieden met agrarisch natuurbeheer en gebieden met regulier agrarisch beheer, op basis van een vlakdekkende inventarisatie in 27.445 hectare grasland. De onderzochte soorten zijn ook meetsoorten van Programma Beheer. (Bron: Land-schap Noord-Holland in samenwerking met Deskundigenteam Weidevogels Noord-Holland)

Continuïteit zou daarom voor de weidevogels niet op perceels- maar op gebiedsniveau moeten worden afgesproken. De zwaarte van dit beheermozaïek kan nu wel gebieds-specifiek worden ingevuld. De belangrijkste sleutel tot succes is vervolgens de bereidheid van boeren om mee te werken aan het daadwerkelijk realiseren van de verschillende rustperiodes. Momenteel bestaat nog maar 10% van het oppervlak collectieve weidevogelpakketten uit grasland met een rustperiode (late maaidatum) en bijna 90% van het oppervlak uit nestbescherming. De rustperiode, is daarmee ver beneden de oorspronkelijke pakketeisen gezakt en nog verder beneden de door weidevogel-deskundigen aanbevolen percentages.

In de natuurgebieden, daarentegen moet gewaakt worden voor over-extensivering van het beheer. Bovendien kan het totale areaal weidevogelgrasland nog uitgebreid worden. Samenwerking en kennisontwikkeling tussen beheerders, boeren en deskundigen is een perspectiefvol initiatief.

Beleidsopties

Met het voldoen aan de criteria van Programma Beheer zijn de natuurdoelen nog niet gerealiseerd. Hoe zorgt men ervoor dat alle natuurdoelen uit het natuurbeleid haalbaar worden?

Om te beginnen zullen de terreinbeheerders, het Rijk, de provincies en de waterschappen zich gezamenlijk sterker moeten inzetten om de knelpunten in water- en milieucodities en ruimtelijke condities op te lossen, willen zij de ecologische effectiviteit van (agrarisch) natuurbeheer verhogen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen beginnen met een integraal plan over de gewenste kwaliteit van een gebied met daarin gemaakte afspraken met alle belanghebbenden. Een gecoördineerde samenwerking en kennisuitwisseling tussen onderzoek, beleid, uitvoering en beheer zou de ecologische effectiviteit verder ten goede komen. Daarbij zouden ook particulieren en agrariërs kunnen worden betrokken. Met de 'Weidevogelkenniskring' is hiermee een eerste stap gemaakt. Beheersstrategieën ruimtelijk integreren in grote natuurgebieden is uiteindelijk de beste garantie om biodiversiteit, cultuurhistorische waarden en natuurlijkheid te behouden.

Ten tweede bepaalt de natuurlijke kansrijkdom van de locaties een belangrijk deel van de ecologische effectiviteit van beheer. Daarom is het voor die gebieden van groot belang de Natuurdoeltypenkaart en gebiedsplannen ecologisch (opnieuw) goed te toetsen en aan de hand daarvan aan te passen.

Voor agrarisch natuurbeheer wordt evenveel geld besteed als voor beheer in natuurgebieden, terwijl in die gebieden de natuurkwaliteit veel hoger is. Om de ecologische effectiviteit van vooral agrarisch natuurbeheer te verhogen zouden het Rijk en de provincies kunnen streven naar een ruimtelijke inrichting, gestuurd via bijvoorbeeld de Natuurdoelenkaart en de gebiedsplannen, met: 1) Nog sterkere concentratie in grote samenhangende natuurgebieden in de ecologisch meest kansrijke gebieden, 2) Zogenaemde 'beïnvloedings-gebieden' rond die natuurgebieden waar de milieucodities sterk bufferend zijn voor de natuur en waar het beheer uitgevoerd wordt door 'natuur-

boeren', met meer zware pakketten en wellicht met zwaarder agrarisch natuurbeheer dan volgens de huidige SAN mogelijk is, bijvoorbeeld bij nattere grondwatercondities, 3) Eventueel nog een buitenste zone met meer lichtere (huidige) vormen van agrarisch natuurbeheer gericht op landschapskwaliteit.

Bovendien zijn de financiële middelen van agrarisch natuurbeheer voor biodiversiteitbehoud veel effectiever, als agrariërs kiezen voor ambitieuzere (zwaardere) pakketten dan de huidige beheerpakketten (bijvoorbeeld nattere grondwatersituaties). Deze vorm van agrarisch natuurbeheer is waarschijnlijk echter moeilijk in die mate te realiseren binnen de huidige bedrijfsvoering. Bij een hogere vergoeding kan overigens het nu door het beleid veronderstelde financiële voordeel van SAN ten opzichte van SN vervallen. Vervolgens zou continuïteit, het langjarig uitvoeren van het beheer, beter geborgd moeten worden, anders is de investering voor niets geweest. Lukt concentratie van het (vrijwillig) agrarisch natuurbeheer in de praktijk niet, dan zou het Rijk een actievere sturende rol kunnen gaan spelen, bijvoorbeeld door grond te verwerven.

Overigens worden, volgens de Natuurdoelenkaart uit 2003, natuurdoeltypen van halfnatuurlijke natuur in maar een deel van het gebied met agrarisch natuurbeheer nagestreefd. In een groter deel wordt het agrarisch natuurbeheer ingezet voor het hoofddoel multifunctionele natuur, waar geaccepteerd wordt dat een lagere kwaliteit gerealiseerd wordt (50% van die van natuurdoeltypen). Het accent ligt daar vaak meer op houtwallen, bloemrijke percelen, perceelranden en dergelijke. Het doel van die multifunctionele natuur is echter nu nog niet goed en helder gedefinieerd. De doelstelling lijkt daar primair te zijn: bij te dragen aan beleving van natuur en landschap, en wellicht aan meer natuurlijke ziekte- of plaagbestrijding in de landbouw, maar niet zozeer aan realisatie van natuurdoeltypen en biodiversiteitbehoud. Het Rijk zou dergelijke keuzen kunnen verduidelijken, zodat zichtbaar is welke financiële middelen voor welk doel worden ingezet. Welk deel van agrarisch natuurbeheer ingezet wordt voor natuurdoelen en welk deel voor landschapsdoelen. Overigens lijkt de huidige inzet voor landschap weinig effectief: slechts 2,5% van de landschapselementen in Nederland wordt met subsidie van het Ministerie van LNV beheerd, en de helft daarvan ligt buiten de Nationale Landschappen.

Er zijn 22 weidevogelsoorten geïnventariseerd, maar de grootste belangstelling gaat uit naar de grutto. Het Rijk heeft met name voor de grutto in het biodiversiteitbeleid een internationale verantwoordelijkheid, omdat circa 50% van de grutto's van de wereldpopulatie in Nederland broedt. Daarnaast dragen weidevogels sterk bij aan de identiteit van het Nederlandse landschap (foto: Mark van Veen).



6 BELEID NIET TRANSPARANT DOOR GEBREK AAN HARMONISATIE VAN DOELEN EN MONITORING

Het huidige natuurbeleid is niet transparant. Monitoring, doelen, typologieën, natuurkwaliteitscriteria zijn niet op elkaar afgestemd. Vertaaltabellen alleen verhogen deze transparantie niet. Het natuurbeleid zou een stuk transparanter worden, als de overheid Programma Beheer en de afspraken met Staatsbosbeheer zou harmoniseren, met andere woorden meer een-op-een op elkaar zou afstemmen. Een eenduidig monitoringsysteem om de natuurkwaliteit te meten komt de transparantie en daarmee de output sturing en evaluatie van de ecologische effectiviteit van het natuurbeleid ten goede. De monitoring moet dan wel gekoppeld zijn aan de natuurdoelen.

Voor een evaluatie als deze is het natuurlijk het mooist als doel, middelen en resultaten aan elkaar te koppelen zijn en de benodigde gegevens direct via de regelingen digitaal beschikbaar komen. Dan is beter en eenvoudiger vast te stellen in hoeverre de middelen tot de gewenste resultaten hebben geleid en is ook de ecologische effectiviteit relatief eenvoudig vast te stellen. Een dergelijke koppeling is nu niet zo eenvoudig te maken. Ten eerste zijn de natuurkwaliteitsdoelen en -criteria zeer divers geformuleerd, ten tweede ontbreken simpelweg voldoende monitoringsgegevens, en ten derde worden er andere zaken gemonitord dan de doelen die in het begin zijn gesteld.

Problemen met toetsingscriteria Programma Beheer

Om de afspraken tussen het Ministerie van LNV en de beheerders te verantwoorden moeten beheerders bij vervolgaanvragen van subsidie van Programma Beheer voor de pluspakketten stippenkaarten van de aanwezigheid van meetsoorten leveren. Deze stippenkaarten bieden echter weinig aanknopingspunten om te beoordelen of de landelijke doelstellingen bereikt zijn, zoals de Europese richtlijnen, de Natuurdoelenkaart, en het duurzaam in stand houden van de biodiversiteit. Hoewel het principe van het beoordelingscriterium van de pluspakketten (het voorkomen van een specifiek minimumaantal meetsoorten) gelijk is aan dat van de natuurdoeltypen (het voorkomen van een specifiek minimumaantal doelsoorten), zijn niet alle meetsoorten ook doelsoorten of soorten van de Habitatrichtlijn. Het systeem van deze kaarten is dus gemaakt voor toetsing of de gemaakte afspraken zijn nagekomen; ze zijn niet geschikt om de natuurdoelstellingen te beoordelen of het beheer te evalueren. Daarnaast worden deze gegevens slechts op een beperkt deel (8%) van de terreinen verzameld. Bij een beter passende en meer representatieve keuze van meetsoorten zou de bruikbaarheid enorm kunnen verbeteren.

Daarbij zal er naar verwachting nauwelijks nog een landelijk beeld te genereren zijn van de doelbereiking van het natuurbeleid als de provincies Programma Beheer na 1 januari 2009 zelf mogen invullen en iedere provincie zijn eigen wijzigingen aanbrengt. Dit is niet alleen onwenselijk omdat het sturen dan moeilijk wordt, maar ook omdat Nederland in internationaal verband toch op enig moment moet kunnen aan-

tonen welke vorderingen het gemaakt heeft in het natuurbeleid. Zonder harmonisatie zal dat een bijna onmogelijke taak zijn.

Alleen voor de weidevogels kon gebruik gemaakt worden van een landelijke monitoring van de collectieve weidevogelpakketten uit 2006. Deze gegevens zijn wel geschikt om te evalueren of de biodiversiteitsdoelstellingen gehaald zijn en om het beheer en het voldoen aan de pakketeisen te evalueren. Dit succes is te danken aan het feit dat een zeer grote oppervlak (bijna 100.000 hectare) van alle collectieve pakketten van meerdere beheerders binnen één seizoen met een gestandaardiseerde methode is geïventariseerd.

Onvergelijkbaar monitoringsysteem bij Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer heeft een ander monitoringsysteem afgesproken met het Ministerie van LNV. Planning en evaluatie van het terreinbeheer en verantwoording naar het Ministerie van LNV zijn in één systeem bij elkaar gebracht. Het verschil in methode van monitoren maakt het ingewikkeld om de prestaties van Staatsbosbeheer te vergelijken met die van andere beheerders. De subdoeltypen van Staatsbosbeheer kunnen door middel van vertaaltabellen gebruikt worden om het voorkomen van het habitatype of



Het Banisveld is een natuurontwikkelingsproject met een veelbelovend natuureresultaat, maar ook met massale opslag van bomen. Monitoring is noodzakelijk om de ecologische effectiviteit van inrichting te evalueren en het beheer op tijd te kunnen bijsturen in verband met de ongewenste boomopslag (foto: Rense Haveman).

het natuurdoeltype vast te stellen. Deze afwijkende werkwijze om de natuurdoeltypen vast te stellen, heeft Staatsbosbeheer met het Ministerie van LNV afgesproken. Deze benadering met subdoeltypen is minder eenduidig dan de benadering met doel- of meetsoorten, dat wil zeggen het subdoeltype kan aanwezig zijn terwijl de doelsoorten nog ontbreken. Vertaaltabelen geven een beperkt maar indicatief beeld van de doelrealisatie van de natuurdoeltypen. Tegenover deze nadelen staat als voordeel dat de subdoeltypen van Staatsbosbeheer indicatiever zijn voor milieuveranderingen die sturend kunnen zijn voor verder beheer.

De minder transparante rapportage over realisatie van natuurdoelen bij Staatsbosbeheer, maakt de sturing en verantwoording van de financiering erg ondoorzichtig.

Beleidsopties

Hoe kan het natuurbeleid transparanter? Om te beginnen kunnen de provincies bevorderen dat er per 1 januari 2009 meer harmonisatie is in de doelformulering en monitoring van natuur.

Ten tweede kan de rijksoverheid afspraken maken over de harmonisatie van natuurdoelen. Als straks de beheerplannen klaar zijn voor de gebieden die onder de Vogel- en Habitatrictlijnen vallen, dan is het logisch dat de instandhoudingsdoelen gekoppeld worden aan de natuurdoelen en aan de pakketten van Programma Beheer.

Ten derde moet de monitoring van de natuurkwaliteit beter aansluiten op de natuurdoelen die de rijksoverheid gesteld heeft. Monitoring voor verantwoording en evaluatie van beleid op nationaal niveau vraagt een eenduidige consequente gestandaardiseerde monitoring, vergelijkbaar met de weidevogelmonitoring uitgevoerd in het kader van de SAN-OS. Verder is het van belang dat een veel groter areaal dan het huidige gemonitord wordt, met name voor gebieden met SN-subsidie en gebieden met botanisch agrarisch natuurbeheer (SAN). Het is dan ook aan te bevelen dat provincies, rijksoverheid en terreinbeheerders daarover afspraken maken.

AFKORTINGEN

DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EU	Europese Unie
FLORON	Stichting Floristisch Onderzoek Nederland
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministerie van)
MNP	Milieu- en Natuurplanbureau
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SAN	Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
SAN-OS	SAN-Organisatiekosten Samenwerkingsverbanden (voormalig ROS)
SN	Subsidieregeling Natuurbeheer
SOVON	Samenwerkende Organisatie Vogel Onderzoek Nederland

