

Aansturing en kosten van het natuurbeheer

Ecologische effectiviteit regelingen
natuurbeheer

M.N. van Wijk (redactie)

Werkdocument 104

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, mei 2008

De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu). De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd. De reeks omvat zowel inhoudelijke documenten als beheersdocumenten.

Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu.

©2008 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

Tel: (0317) 48 07 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

De reeks WOt-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het document is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Woord vooraf

In het kader van de Ecologische evaluatie van de regelingen voor natuurbeheer die het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) in 2006/2007 heeft uitgevoerd, is onder meer onderzoek gedaan naar proces- en bestuurskundige aspecten van de regelingen voor natuurbeheer. Het voor u liggende werkdocument is het achtergrondrapport waarin de bevindingen van dit onderzoek zijn beschreven. De belangrijkste bevindingen van dit onderzoek zijn uiteraard ook opgenomen in het door het MNP uitgebrachte evaluatierapport *Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer, Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006*.

In het voor u liggende werkdocument zijn de resultaten van een aantal deelonderzoeken gebundeld. Ik ben penvoerder van dit werkdocument, maar had dit niet kunnen zijn zonder de bijdragen van een aantal personen.

Robbert Wolf (destijds werkzaam bij Eelerwoude adviesbureau) heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het onderzoek beschreven in hoofdstuk 2. Hij heeft interviews afgenomen en literatuur bestudeerd en dit verwerkt tot concept teksten.

Mijn collega Anjo de Jong heeft belangrijk werk voor het derde hoofdstuk verricht. Hij heeft literatuuronderzoek gedaan en samen hebben we enkele interviews uitgevoerd.

Marjon van de Klashorst (werkzaam bij Eelerwoude adviesbureau) heeft de casestudies beschreven in hoofdstuk 4 uitgevoerd en een analyse gedaan van een groot aantal gebiedsplannen (beschreven in hoofdstuk 5). Samen hebben we haar bevindingen geanalyseerd en conclusies getrokken.

Aris Gaaff, werkzaam bij het collega-instituut LEI heeft het belangrijkste werk gedaan voor het hoofdstuk financiële stromen en apparaatuitgaven.

In hoofdstuk 7 is alle informatie uit voorgaande hoofdstukken als het ware samengebracht. De informatie uit dit hoofdstuk heeft ook de basis gevormd voor de uiteindelijke tekstbijdragen voor het eerder genoemde MNP-rapport. Wiebren Kuindersma, bestuurskundige en collega heeft een belangrijke bijdrage aan dit hoofdstuk geleverd. Door gezamenlijk teksten te schrijven en deze te bediscussiëren hebben we onze bevindingen scherp kunnen krijgen.

Ik wil bovengenoemde personen bedanken voor hun bijdragen aan dit onderzoek.

Daarnaast wil ik ook de geïnterviewden bedanken voor hun bijdragen aan dit onderzoek vanuit de praktijk van het natuurbeheer. Ten slotte wil ik mijn twee opdrachtgevers, Jaap Wiertz, werkzaam bij het MNP en Marlies Sanders, werkzaam bij de WOT Natuur & Milieu, bedanken voor het meedenken bij (de opzet van) het onderzoek en het becommentariëren van conceptteksten.

Mei 2008

Martijn van Wijk

Inhoud

Woord vooraf	3
Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Vraagstelling	11
1.2 Projectdoelstelling	11
1.3 Projectafbakening	12
1.4 Projectresultaat	12
1.5 Leeswijzer	12
2 Regelingen voor natuurbeheer	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Situatie vóór het Programma Beheer	15
2.2.1 Inleiding	15
2.2.2 Natuurbeheer door particuliere terreinbeherende organisaties	16
2.2.3 Particulier bos- en natuurbeheer	16
2.2.4 Agrarisch natuurbeheer	18
2.2.5 Landschapsbeheer	19
2.2.6 Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN)	19
2.3 Totstandkoming Programma Beheer	20
2.3.1 Overgang	20
2.3.2 Proces invoering	21
2.3.3 Proces bijstelling	21
2.4 Ervaring met Programma Beheer in de praktijk	22
2.4.1 Inleiding	22
2.4.2 Ervaringen in de praktijk; uitvoeringsproces	22
2.4.3 Ervaringen in de praktijk; stimuleringsystematiek	26
2.4.4 Ervaringen in de praktijk; overige aspecten	28
2.5 Opties voor verbetering van Programma Beheer	29
2.5.1 Inleiding	29
2.5.2 Opties met betrekking tot het uitvoeringsproces	29
2.5.3 Opties met betrekking tot de stimuleringsystematiek	31
2.5.4 Vooruitblik op het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)	32
3 Staatsbosbeheer	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Aansturing in het verleden	35
3.3 De huidige aansturingrelatie LNV-Staatsbosbeheer	35
3.3.1 Aanleiding	35
3.3.2 Sturingsrelatie LNV-Staatsbosbeheer	36
3.3.3 Doelen	36
3.3.4 Financiering	38
3.3.5 Verantwoording	39
3.3.6 Stimulansen	40
3.3.7 Staatsbosbeheer als huisaannemer van LNV	40

4	De aanleg van nieuwe natuur in de praktijk; drie cases	43
4.1	Inleiding	43
4.2	De casestudiegebieden	43
4.3	Resultaten van de casestudies	47
4.4	Conclusies naar aanleiding van de casestudies	49
4.5	Suggesties voor verbetering op basis van de case studies	51
5	Analyse van gebiedsplannen	53
5.1	Inleiding	53
5.2	Resultaten van de analyse	53
6	Financiële stromen en apparaatuitgaven	57
6.1	Inleiding	57
6.2	Uitgaven beheer	57
6.3	Apparaatuitgaven	60
7	Sturing in natuurbeheer	67
7.1	Inleiding	67
7.2	Ruimtelijke sturing	67
7.2.1	Inleiding	67
7.2.2	Gebiedsplannen, natuurdoelen en EHS	67
7.2.3	Gebiedsplannen en ruimtelijke ordening	69
7.2.4	Gebiedsplannen als kader en motivatie voor de beheerder	70
7.2.5	Gebiedsplannen en particulier natuurbeheer	71
7.3	Sturing in de praktijk	72
7.3.1	Sturing met subsidies; Programma Beheer	72
7.3.2	Regeling Staatsbosbeheer: Rijk én provincies sturen, het Rijk financiert	85
	Overzicht geraadpleegde literatuur	89
	Overzicht geïnterviewde organisaties en personen	93
	Bijlage 1 Analyse van gebiedsplannen in meer detail	95

Samenvatting

In het kader van de Ecologische evaluatie van de regelingen voor natuurbeheer die het Milieu- en Natuurplanbureau in 2006/2007 heeft uitgevoerd, is onder meer onderzoek gedaan naar proces- en bestuurskundige aspecten van de regelingen voor natuurbeheer. In dit werkdocument zijn de bevindingen van dit onderzoek beschreven. De evaluatie van het Programma Beheer en de beheerssystematiek van Staatsbosbeheer focust op de ecologische effectiviteit van de regelingen. Procesmatige en bestuurskundige aspecten zijn verklarend voor het wel of niet effectief zijn van de regeling Programma Beheer en de sturingssystematiek Staatsbosbeheer.

In dit onderzoek is veel aandacht besteed aan ervaringen van terreinbeheerders met de regelingen in de praktijk. Daarbij komen allereerst ook de oude regelingen (de voorgangers van het Programma Beheer) kort aan de orde. De ervaringen van de terreinbeheerders zijn ingedeeld naar ervaringen met betrekking tot het uitvoeringsproces, ervaringen met betrekking tot de stimuleringsystematiek en overige aspecten. De geïnterviewden hebben ook opties voor verbetering aangedragen. Het gaat daarbij om verbeteringen in het uitvoeringsproces en verbeteringen in de stimuleringsystematiek. Ten slotte hebben zij ook vooruitgekeken naar het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

De aansturingrelatie LNV-Staatsbosbeheer wordt in deze rapportage ook beschreven. Daarbij wordt ingegaan op de te realiseren (natuur)doelen, de financieringsystematiek, de verantwoording over het gerealiseerde (natuur)resultaat en de stimulansen die de aansturingssystematiek in zich heeft. Ten slotte wordt ingegaan op de rol van Staatsbosbeheer als huisaannemer van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

In de casestudies die voor deze studie zijn uitgevoerd, heeft de praktijk van de aanleg van nieuwe natuur centraal gestaan. In drie casestudiegebieden is de aanleg van nieuwe natuur geanalyseerd. Naar aanleiding van de casestudies zijn conclusies getrokken over de rol van het gebiedsplan bij de aanleg van nieuwe natuur, het instrumentarium Programma Beheer en de rol van de betrokken partijen bij de aanleg van nieuwe natuur.

Een analyse van een groot aantal gebiedsplannen heeft inzicht opgeleverd in overeenkomsten en verschillen in gebiedsplannen tussen provincies. De resultaten van deze analyse zijn samengevat onder een negental kopjes in hoofdstuk 5.

De financiële stromen rondom de regelingen voor natuurbeheer zijn, gezien over de periode 1999-2004, behoorlijk stabiel. In 2005 is een toename in de uitgaven zichtbaar. Naast de financiële stromen is er ook naar de uitvoeringskosten gekeken. De uitvoeringskosten voor de rijksoverheid zijn, na invoering van het Programma Beheer, min of meer gelijk gebleven. Dit terwijl een daling was verwacht omdat teruggedaan werd van circa acht regelingen in de situatie voor invoering van het Programma Beheer naar één nieuw Programma Beheer. De terreinbeherende organisaties hebben ook uitvoeringskosten. Deze variëren tussen de 6% en 13% van de door hen ontvangen subsidiebedragen Programma Beheer.

Gebiedsplannen vormen de vertaling van de natuurdoelen die het Rijk wenst te realiseren, maar door middel van inspraak zijn ook de wensen van de grondeigenaren in de afweging waar welke natuurdoelen moeten worden gerealiseerd, meegenomen. Het realiseren van de

gebiedsplannen betekent daarmee niet automatisch het realiseren van de rijksnatuurdoelen in de gewenste ruimtelijke samenhang en kwaliteit. De consequenties van aanpassingen van gebiedsplannen voor het realiseren van de rijksnatuurdoelen zijn niet goed in beeld.

Gebiedsplannen zijn formeel niet sturend voor de ruimtelijke ordening omdat ze geen formele betekenis hebben in de ruimtelijke ordening. Gebiedsplannen zijn echter in dit kader wel richtinggevend omdat ze wel het toetsingskader vormen voor aanvragen voor functieverandering. Gebiedsplannen geven de beheerder duidelijkheid over wat waar kan worden aangevraagd. De mogelijkheid voor het wijzigen van gebiedsplannen biedt een zekere flexibiliteit richting de grondeigenaar, maar schept tegelijkertijd weer onduidelijkheid omdat niet duidelijk is wanneer provincies wel of niet bereid zijn wijzigingen door te voeren. Het is onduidelijk of gebruiksgemak (leesbaarheid en begrijpelijkheid voor bijvoorbeeld terreinbeheerders) een rol heeft gespeeld bij het opstellen van de gebiedsplannen.

Alle provincies bieden in de gebiedsplannen mogelijkheden voor particulier natuurbeheer. De mogelijkheden voor particulier natuurbeheer nemen toe naarmate binnen de provincie meer nieuwe natuur gerealiseerd moet worden. Provincies verschillen vooral in de mate waarin ze particulier beheer actief stimuleren.

Het Rijk kan door middel van de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) nauwelijks sturing uitoefenen op waar welke natuur wordt gerealiseerd. De Europese Unie (EU) staat het immers niet toe met de hoogte van vergoedingen te variëren om daarmee het realiseren van natuurdoelen te stimuleren. Beheerders geven aan wel gevoelig te zijn voor de hoogte van pakketvergoedingen bij de keuze van hun pakketten. In de praktijk is de hoogte van pakketvergoedingen daarmee wel sturend voor het type pakket dat wordt aangevraagd. Het instrument budgetplafonds is de afgelopen jaren nauwelijks ingezet om natuurdoelen te sturen. Naar verwachting wordt dit instrument vaker ingezet naarmate de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) verder is voltooid.

Er zijn nog veel mogelijkheden voor overheden om een kwaliteitsverhoging van natuurterreinen te stimuleren. Naarmate de overheid een sterkere machtspositie heeft ten opzichte van de (toekomstige) natuurbeheerder kan ze meer eisen stellen voor de natuurkwaliteit. Dit geldt met name bij de verkoop of overdracht van gronden voor natuurbeheer. Terreinbeheerders geven aan dat de systematiek van doelpakketten en de wijze waarop de subsidieregeling is vormgeven, niet stimulerend is voor het verhogen van de natuurkwaliteit in terreinen.

Functieverandering door particuliere grondeigenaren vraagt maatwerk. Provincies bieden dit maatwerk meer en meer. Onder andere door het 'opnemen' van functieverandering in gebiedsgericht beleid. Provincies en Rijk stimuleren (potentiële) particuliere natuurbeheerders door hen te faciliteren in het aanvraagproces. Het gaat daarbij vooral over kennis van het proces van indienen van een aanvraag functieverandering. Kennisoverdracht tussen overheden en particulieren over de wijze waarop natuur gerealiseerd en vervolgens beheerd moet worden, vindt nog nauwelijks plaats. Rondom het onderdeel functieverandering van het Programma Beheer zijn nog een aantal praktische problemen. De taxatie van de waarde van de grond, onduidelijkheid over de openstelling van de regeling en de mogelijkheden voor het uitvoeren van vooronderzoek zijn er daar enkele van.

Een verplichte monitoring is onderdeel van een aantal doelpakketten van het Programma Beheer. Een belangrijk winstpunt van de verplichte monitoring en van het werken met behoorlijk gedetailleerde doelpakketten is, zo geven de beheerders aan, dat het inzicht in de kwaliteit van de terreinen bij de beheerders met invoering van het Programma Beheer sterk is verbeterd. Dit inzicht kan bijvoorbeeld ook gebruikt worden bij het opstellen van de Natura

2000 beheerplannen en het verspreidingsonderzoek. Het toetsen op resultaat heeft het inzicht in de kwaliteit van de terreinen weliswaar vergroot, maar beheerders geven aan dat het accent nog te veel ligt op het 'afrekenen' en nog te weinig op het leren van de ontwikkelingen in het terrein. Certificering kan bijdragen aan het verkleinen van de controlelast voor de beheerder en de overheid, waardoor het accent meer kan komen te liggen op het vergroten van het inzicht in de kwaliteit van het terrein.

Staatsbosbeheer wordt niet aangestuurd via het Programma beheer, maar via een aparte regeling. Rijk, provincies en Staatsbosbeheer hebben alle drie een rol in het bepalen welke natuurdoelen worden gerealiseerd. Er is echter geen overlegstructuur waaraan zowel LNV, provincies en Staatsbosbeheer deelnemen om de te realiseren doelen te bepalen. Staatsbosbeheer is overigens wel betrokken bij het opstellen van de natuurdoelenkaart en afspraken tussen Staatsbosbeheer en de provincies worden meegenomen in de contractrelatie LNV-Staatsbosbeheer. Met bovenstaande structuur is echter niet gegarandeerd dat Staatsbosbeheer optimaal bijdraagt aan het realiseren van de natuurdoelen zoals vastgelegd in de gebiedsplannen.

De met LNV afgesproken te realiseren doelen en de middelen die Staatsbosbeheer daarvoor ontvangt zijn momenteel niet in evenwicht. SBB ontvangt naar eigen zeggen nu minder middelen dan ze op basis van het normkostensysteem nodig heeft. Het systeem van normkosten, als basis voor de koppeling tussen het realiseren van doelen en de daarvoor benodigde middelen, wordt daarmee als het ware buiten spel gezet. De realisatie van de (middellange termijn)doelen komt daarmee mogelijk in gevaar.

LNV geeft aan dat het lastig is een link te leggen tussen de jaarlijkse ontwikkelingen in de terreinen die Staatsbosbeheer presenteert en de vorderingen in de realisatie van de middellange termijn doelen van Staatsbosbeheer. Dit is één van de redenen dat de sturingsrelatie nu wordt herzien.

Het systeem van normkosten kent weinig flexibiliteit om snel op veranderende marktomstandigheden in te kunnen springen. Plotselinge hogere kosten, bijvoorbeeld voor het verwerken van maaisel of plagsel, kunnen niet worden doorberekend aan de opdrachtgever omdat op basis van normkosten wordt begroot en deze normkosten (maar) 1 keer in de 5 jaar worden herzien.

Staatsbosbeheer kan worden gezien als de 'huisaannemer' van LNV als het gaat om het uitvoeren van een aantal taken op het gebied van natuur. De mogelijkheden om Staatsbosbeheer in te zetten op specifieke 'problemen' of het realiseren van bijzondere natuurdoelen die LNV heeft, worden tot nu toe onvoldoende benut. Zo zou Staatsbosbeheer bijvoorbeeld extra aandacht kunnen besteden aan (leefgebieden van) soorten waar het niet goed mee gaat. Er is (sinds kort) een meer inhoudelijk overleg tussen LNV en Staatsbosbeheer over dit soort zaken.

De belangrijkste bevindingen van dit onderzoek zijn opgenomen in het door het MNP uitgebrachte evaluatierapport *Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer, Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006*. (MNP, 2007).

1 Inleiding

1.1 Vraagstelling

Het Programma Beheer is in 2000 door LNV ingevoerd om te kunnen 'sturen op hoofdlijnen en te toetsen/af te rekenen op resultaten'. De provincies spelen hierbij een rol, o.a. bij de totstandkoming van natuurdoelenkaart en de gebiedsplannen die aangeven in welke gebieden welke beheerspakketten kunnen worden aangevraagd. DR/DLG zorgen vervolgens voor de subsidieverlening voor het uit te voeren beheer. De aansturing van Staatsbosbeheer door het Rijk is beschreven in het Basisdocument. In het kader van de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) per 1-1-2007 veranderen er onderdelen in deze aansturingssystemen.

In 2006 is het Programma Beheer en de beheerssystematiek van Staatsbosbeheer (SBB) geëvalueerd door het Milieu- en Natuurplanbureau. Het deelproject *Proces en bestuurskundige aspecten* levert een bijdrage aan deze evaluatie. De evaluatie van het Programma Beheer en de beheerssystematiek van SBB focust op de ecologische effectiviteit van de regelingen. Proces en bestuurskundige aspecten zijn verklarend voor het wel of niet effectief zijn van de regeling Programma Beheer en de sturingssystematiek SBB.

In het onderzoek Procesmatige en bestuurskundige aspecten ligt de nadruk op de volgende vragen:

- Hoe werden de terreinbeheerders (SBB en beheerders die nu gebruik maken van het Programma Beheer) in het verleden aangestuurd?
- Hoe is het Programma Beheer tot stand gekomen en hoe is de aansturingssystematiek van SBB tot stand gekomen?
- Hoe werkt globaal het uitvoeringsproces van het Programma Beheer en de regeling voor SBB?
- Welke sturingssystematiek wordt gehanteerd bij uitvoering van het Programma Beheer en de regeling SBB?
- Welke toekomstige ontwikkelingen zijn zichtbaar rondom het Programma Beheer en regeling SBB en wat betekenen deze ontwikkelingen voor de regelingen?
- Hoe is het gesteld met kennis en kunde en met draagvlak voor het Programma Beheer en de regeling SBB?
- Welke geldstromen kunnen worden onderscheiden rondom het Programma Beheer en de regeling SBB?

1.2 Projectdoelstelling

De hoofdvraag van het onderzoek dat wordt uitgevoerd binnen het deelproject Proces en bestuurskundige aspecten is:

Hoe wordt in Programma Beheer en de beheerssystematiek van SBB (landelijk, provinciaal, in het gebied, door de terreinbeheerder) gestuurd en getoetst op kwaliteit (realiseren natuurdoelen, doelpakketten, ruimtelijke samenhang en bijbehorende milieurovoorwaarden) van natuur en is deze aansturing ecologisch effectief?

De doelstelling van dit onderzoek is een antwoord te geven op bovenstaande hoofdvraag. Dit deelproject levert daarmee een bijdrage aan de Ecologische evaluatie van de regelingen voor natuurbeheer.

1.3 Projectafbakening

- In 2003 is een tussentijdse evaluatie uitgevoerd van het Programma Beheer. In deze evaluatie is relatief weinig aandacht besteed aan de ecologische effectiviteit van het Programma Beheer. Er is wel aandacht besteed aan bestuurskundige/beleidsmatige aspecten van het Programma Beheer maar vooral van uitvoeringstechnische aspecten. Alles wat in die evaluatie is gedaan gaan wordt nu niet opnieuw gedaan (tenzij tussentijds zoveel veranderd is dat het opnieuw uitvoeren van onderzoek tot nieuwe resultaten/inzichten kan leiden).
- Geldstromen rondom het Programma Beheer en SBB worden in dit onderzoek meegenomen. In dit onderzoek wordt echter niet gekeken naar de efficiëntie van de regeling Programma Beheer en SBB (d.w.z. de hoogte van bijdragen voor doelpakketten, (sub)doeltypen wordt in dit onderzoek niet ter discussie gesteld).
- De historie van de aansturingssystematiek van SBB komt in dit onderzoek beperkt aan de orde.
- Binnen dit onderzoek worden verschillen onderzocht in de aansturing en toetsing van Programma Beheer en SBB, maar er worden in dit deelproject geen uitspraken gedaan over de ecologische effectiviteit van die verschillen.
- Binnen dit onderzoek worden alle terreinbeheerders (inclusief agrariërs) die gebruik kunnen maken van het Programma Beheer en SBB in beschouwing genomen. Terreinbeheerders die geen gebruik kunnen maken van het Programma Beheer (duinwaterbedrijven, defensie) worden niet in dit onderzoek meegenomen.
- In dit onderzoek ligt het accent meer op de ervaringen van de uitvoerders van de regelingen natuurbeheer dan op de evaluatie van de aanstuurder (de rijksoverheid).
- Juridische aspecten rondom het Programma Beheer of de aansturing van SBB blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. Daar waar juridische aspecten verklarend zijn voor het handelen van beheerders worden ze wel benoemd.

1.4 Projectresultaat

De volgende producten worden binnen het deelproject opgeleverd:

- Bijdrage aan rapportage Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer in de vorm van een tekst. Dit rapport is gepubliceerd in mei 2007.
- Achtergrondrapport *Proces en bestuurskundige aspecten* (dit document)

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze rapportage gaat in op de situatie voor invoering van het Programma Beheer, de totstandkoming van het Programma Beheer, de ervaringen met het Programma Beheer in de praktijk en ten slotte op opties voor verbetering van het Programma Beheer. Literatuurstudie en gesprekken met terreinbeheerders en hun belangenorganisaties vormen de basis voor dit hoofdstuk.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de aansturing van Staatsbosbeheer. Allereerst wordt kort teruggekeken naar het verleden. Vervolgens wordt ingegaan op de huidige aansturing. Literatuurstudie en gesprekken hebben ook hier de basis voor het hoofdstuk gevormd.

In hoofdstuk 4 wordt op een andere manier gekeken naar de werking van het Programma Beheer. Aan de hand van een drietal cases is de aanleg van nieuwe natuur in de praktijk geanalyseerd. Voor deze cases zijn diepte-interviews gevoerd met de grondeigenaren en of hun adviseurs en andere direct bij de functieverandering betrokken instanties (Dienst Landelijk Gebied, provincies, waterschappen etc.). De cases zijn onder andere geselecteerd op basis van complexiteit (aantal betrokken partijen) en spreiding over de provincies. In enkele tekstboxen in hoofdstuk 7 wordt nog nader ingegaan op enkele aspecten van de cases.

Hoofdstuk 5 gaat in op de gebiedsplannen. Op basis van een analyse van een groot aantal gebiedsplannen van alle provincies worden uitspraken gedaan over de werking van de gebiedsplannen. Bijlage 1 bevat een uitgebreider overzicht van de bevindingen van de analyse van de gebiedsplannen.

Hoofdstuk 6 gaat vervolgens in op de financiële stromen rondom het natuurbeheer en de apparaatuitgaven voor zowel de overheid als de terreinbeherende organisaties. Systematische overzichten van uitgaven en transactiekosten over de gehele periode van Programma Beheer en de daaraan voorafgaande regelingen zijn niet zonder meer openbaar voorhanden. Daarom is voor de gegevens over de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) en de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) uitgegaan van een overzicht van Dienst Regelingen (DR, 2006), waarin de verrichte betalingen zijn opgenomen. Voor de oude regelingen, in het bijzonder RBON, kon voor een belangrijk deel gebruik gemaakt worden van gegevens uit Jaarverslagen LNV. Voor de ontwikkeling van transactiekosten specifiek voor Programma Beheer bleken de gegevens uit de tussentijdse evaluatie van Programma Beheer (B&A, 2003) niet met inachtneming van de gebruikte bronnen en methoden uitbreidbaar voor de overige jaren. Door het ministerie van LNV zijn specifiek voor de evaluatie gegevens verstrekt over de uitgaven voor de uitvoerende diensten DR, DLG en Algemene Inspectiedienst (LNV, 2006). De transactiekosten voor de terreinbeherende organisaties (Geldersch Landschap, Natuurmonumenten, Flevolandschap en Zuid-Hollands Landschap) zijn afkomstig van deze terreinbeheerders zelf via jaarverslagen en gesprekken. De gegevens over Staatsbosbeheer zijn ontleend aan de offertes.

Hoofdstuk 7 kan worden gezien als het samenvattende hoofdstuk van de hoofdstukken 2 tot en met 5 van deze rapportage. Op basis van informatie beschreven in de hoofdstukken 2 tot en met 5 worden in hoofdstuk 7 uitspraken gedaan over ruimtelijke sturing en sturing in de praktijk.

Delen van teksten die in de hoofdstukken 6 en 7 zijn opgenomen, zijn ook rechtstreeks opgenomen in de rapportage Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer.

2 Regelingen voor natuurbeheer

2.1 Inleiding

Als onderdeel van het project 'Evaluatie Regeling Natuurbeheer: proces en bestuurskundige aspecten' is onderzoek gedaan naar:

- de situatie van regelingen voor natuurbeheer voor invoering van het Programma Beheer;
- het totstandkomingsproces van het Programma Beheer;
- de ervaringen die met het Programma Beheer in de praktijk zijn opgedaan;
- de visie die betrokken beheerders hebben op de toekomst van het Programma Beheer.

Dit onderzoek is gedaan aan de hand van literatuur en interviews met vertegenwoordigers van de betrokkenen beheerders/eigenaren. In dit onderdeel is de focus gelegd op beheerders omdat zij uiteindelijk moeten worden gestimuleerd om natuurwaarden in Nederland te realiseren en/of te behouden. Hun ervaringen geven daarom een goed beeld van de positieve en negatieve ervaringen die er in de praktijk met het Programma Beheer zijn.

De situatie van vóór het Programma Beheer en van het totstandkomingsproces van het Programma Beheer komen beperkt aan de orde. Het gaat immers om de evaluatie van het Programma Beheer zelf, en niet om het verleden ervan.

De resultaten vastgelegd in dit hoofdstuk, vormen slechts één onderdeel van het onderzoek dat in het kader van het deelproject 'Proces en Bestuurskundige aspecten' is uitgevoerd. Voor dit hoofdstuk zijn interviews gehouden met de Unie van Landschappen, de Unie van Bosgroepen, Natuurlijk Platteland West, Vereniging Natuurmonumenten, de Stichting Het Drentse Landschap, adviesbureau Eelerwoude en met collega's van Alterra. De resultaten van de interviews zijn uitgebreid vastgelegd in met de geïnterviewden teruggekoppelde verslagen.

2.2 Situatie vóór het Programma Beheer

2.2.1 Inleiding

Voorafgaand aan het Programma Beheer was er een groot aantal subsidieregelingen voor natuur- en landschapsbeheer aanwezig. In hoofdlijn zijn deze samen te vatten in een vijftal sporen, betrekking hebbend op:

- natuurbeheer door particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties,
- natuurbeheer door Staatsbosbeheer,
- particulier bos- en natuurbeheer,
- agrarisch natuurbeheer,
- landschapsbeheer.

De aansturing van Staatsbosbeheer komt in hoofdstuk 3 aan de orde. In paragraaf 2.2 komt naast bovengenoemde onderwerpen ook de nog altijd bestaande subsidieregeling Effectgerichte Maatregelen (EGM) als onderdeel van het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN) aan de orde.

2.2.2 Natuurbeheer door particuliere terreinbeherende organisaties

Bij het natuurbeheer door particuliere terreinbeherende organisaties gaat het om de aansturing van Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen voor beheer en inrichting. Voor hen gold de *Regeling bijdragen particuliere natuurbeschermingsorganisaties*.

Voor beheer ontvingen zij van LNV een vast subsidiebedrag per hectare waarvoor een accountantsverklaring aangaf hoeveel hectare in beheer was. Voorwaarde was dat er een beheerplan (looptijd 10 jaar) aanwezig was. In de praktijk controleerde LNV wel of er een beheerplan aanwezig was, maar deze plannen werden zelden getoetst op inhoud. Aanvankelijk was dit wel het geval: tot medio jaren tachtig van de vorige eeuw werden de beheerplannen gecontroleerd door onderzoekers van het Rijksinstituut voor Natuurbeheer (RIN), één van de voorgangers van het huidige Alterra.

Voor inrichting moest per project financiering worden aangevraagd, waarbij sprake was van cofinanciering door Rijk en provincie. Het kwam vaak voor dat er uiteindelijk geen geld beschikbaar bleek te zijn. Er werd door dit gebrek aan budget weinig van dit deel van de regeling gebruik gemaakt, wat in de jaren negentig leidde tot stagnatie doordat er door de overheid wel grond werd aangekocht voor realisatie van de EHS. Soms zijn wel terreinen ingericht in het kader van landinrichting, uit eigen middelen of via Europese Life-gelden.

De regeling was eenvoudig, overzichtelijk en kostte weinig tijd. Er was een grote vrijheid voor de beheerder. Er was echter nauwelijks sturing vanuit de overheid en te weinig geld voor inrichting. Ook was er weinig kennisuitwisseling. De beheerders stelden beheerplannen op, maar de ervaring was dat hier door LNV betrekkelijk weinig mee werd gedaan. De tevredenheid en het draagvlak bij de betreffende beheerders was overwegend groot, uitgezonderd het gebrek aan inrichtingsbudget. Er was geen verplichting voor monitoring of verantwoording over welke natuurwaarden in stand gehouden of gerealiseerd werden. Mede hierdoor wisten beheerders vaak niet exact welke waarden in hun terrein aanwezig waren.

<i>Wat was goed aan deze regeling?</i>	Eenvoud en vrijheid voor de beheerder
<i>Wat komt hiervan terug in Programma Beheer?</i>	Geen van beide
<i>Wat was minder goed?</i>	Nauwelijks sturing vanuit overheid, weinig kennisuitwisseling, geen verantwoordingsplicht, geen monitoring (mede door niet functioneren van beheerplannen als het middel hiervoor)
<i>Wat is hiervan beter in Programma Beheer?</i>	Sturing (hoewel de meningen erover verdeeld zijn in hoeverre er via <i>Programma Beheer</i> daadwerkelijk gestuurd wordt), verantwoordingsplicht, monitoring (met veel kritiek over de wijze waarop dit gebeurt).

2.2.3 Particulier bos- en natuurbeheer

Voor particulier bos- en natuurbeheer betreft het de aansturing van het beheer van bos en natuurterreinen door particuliere eigenaren. Voor hen gold vanaf 1994 de regeling *Functiebeloning bos- en natuurterreinen*. Deze regeling werd voor bosgebieden vooraf gegaan door de regeling *Bijdragen Bos- en Landschapsbouw* (1989-1994) en de *Beschikking Bosbijdragen* (1976-1989). Voor natuurterrein was er tot 1994 geen regeling voor beheersubsidie; wel was er tot 1982 de *Beschikking natuurbijdragen*.

De *Beschikking Bosbijdragen* en de regeling *Bijdragen Bos- en Landschapsbouw* bestonden uit een vaste bijdrage per hectare en een subsidie voor uitvoering van maatregelen, waaronder subsidie voor bosverzorging, aanplant en recreatievoorzieningen. Het opstellen van een beheerplan was verplicht om voor de regelingen in aanmerking te kunnen komen. Binnen de regeling *Bijdragen Bos- en Landschapsbouw* moest het beheerplan zijn opgesteld volgens het door LNV opgestelde Beheersplanmodel 1986. De vaste bijdrage was bij de *Beschikking Bosbijdragen* hoger wanneer het bos opengesteld was. Bij de regeling *Bijdragen Bos- en Landschapsbouw* was openstelling een vereiste om voor een vaste bijdrage in aanmerking te komen. Er moest jaarlijks een subsidieaanvraag worden ingediend. De regelingen stimuleerden planmatig bosbeheer, uitvoering van beheermaatregelen en openstelling. Ze hadden daarmee een duidelijk sturende werking vanuit de overheid. Sturing vond met name plaats via de voorwaarden die aan maatregelsubsidies waren verbonden. Door een aantal boscijgenaren als complex beschouwd ('een woud van regels').

De regeling *Functiebeloning bos- en natuurterreinen* week sterk af van de twee voorafgaande regelingen. Hierin was afgestapt van de verplichting om een beheerplan op te stellen en van de mogelijkheid om gesubsidieerd maatregelen uit te voeren. Nieuw was dat particuliere eigenaren behalve voor bos ook een beheervergoeding voor natuurterrein konden ontvangen. Uitgangspunt was een vast bedrag per hectare: de basisbijdrage. Als een terrein niet opengesteld was, werd per hectare een veel lagere bodembijdrage uitgekeerd. Voor openstelling werd, in tegenstelling tot de eerdere regelingen, uitgegaan van een gemiddelde padlengte voor het gehele terrein. Dit bood de eigenaar ruimte voor zonerings, die de natuurfunctie ten goede kon komen. Als voorwaarde werd gesteld dat het bos in stand gehouden moest worden en er geen kapvlaktes mochten worden gemaakt groter dan 2 ha. Voor A-locatie-bossen (ecologisch zeer waardevolle bossen) kon een aanvullende toeslag voor waardevolle bosgemeenschappen worden verkregen en werden aanvullende beperkingen gesteld op het gebied van uitheemse boomsoorten, verjongingskap en bosbemesting. Er moest eens in de 5 jaar een aanvraag worden ingediend.

Bij de totstandkoming van de regeling is vanuit de bosbouwsector een advies voor de invulling van de regeling opgesteld waarin sprake was van uiteindelijk niet in de regeling opgenomen toeslagen voor oud bos, het opstellen van een bedrijfsplan en voor omvorming. De regeling *Functiebeloning bos- en natuurterreinen* was eenvoudig en kende voor zowel overheid als terreineigenaar in tegenstelling tot de eraan voorafgaande regelingen lage uitvoeringslasten. Dit werd als een groot voordeel ervaren. Openstelling werd gestimuleerd, maar met het vervallen van de beheerplanverplichting en maatregelsubsidies verviel de stimulans voor actief en planmatig beheer en nam de kennisdoorstroming en uitwisseling af. Tegelijkertijd nam ook de mate van sturing vanuit de overheid af. Er kwam een grote vrijheid voor de beheerder. Er was geen verplichting voor monitoring of verantwoording over welke natuurwaarden in stand gehouden of gerealiseerd werden.

<i>Wat was goed aan de regeling 'Functiebeloning'?</i>	Eenvoud en vrijheid voor beheerder
<i>Wat komt hiervan terug in Programma Beheer?:</i>	Vrijheid voor de beheerder voor zover het gaat over keuze van beheermaatregelen
<i>Wat was minder goed aan de regeling 'Functiebeloning'?</i>	Weinig sturing vanuit overheid, weinig kennisuitwisseling, gebrek aan stimulans voor actief bosbeheer (mede door vervallen van eis voor opstellen beheerplannen en van maatregelsubsidies geen verantwoordingsplicht, geen monitoring)
<i>Wat is hiervan beter in Programma Beheer?:</i>	Sturing, (in praktijk van bosbeheer voornamelijk beperkt tot hoeveelheid dik dood hout) en verantwoordingsplicht.

2.2.4 Agrarisch natuurbeheer

Bij het Agrarisch natuurbeheer betreft het de aansturing van boeren en andere particuliere eigenaren van landbouwgrond met het oog op realisatie van natuurwaarden op deze terreinen. Voor hen gold de *Regeling Beheerovereenkomsten en Natuurontwikkeling* (RBON, vanaf 1995) en haar voorgangers de *Beschikking Beheerovereenkomsten* (BBO, tot 1988) en *Regeling Beheerovereenkomsten* (RBO, 1988-1995)

Bovenstaande regelingen zijn ingesteld als uitwerking van de Relatienota uit 1975 en de iets eerder ingevoerde Europese Bergboerenregeling. Doel was om natuurbeheer door agrariërs mogelijk te maken in daartoe aangewezen gebieden. In het kader van de regelingen werden op vrijwillige basis beheerovereenkomsten afgesloten waarin de agrariër zich verplichtte om bepaalde maatregelen uit te voeren of juist achterwege te laten ten behoeve van de natuur. Het ging hierbij bijvoorbeeld om handhaven van natuurlijk reliëf, maaien na een bepaalde datum, periode en intensiteit van beweiding, niet bemesten of bemesten met ruige mest en de verbouw van graangewassen zonder gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen. De vergoeding was gebaseerd op de kosten die voor de agrariër met de geleverde inspanning samenhangen (inputsturing). De regelingen werden eerst gezien als opstap naar aankoop van de grond door de terreinbeherende organisaties. Later is dat geleidelijk losgelaten en is steeds meer gestuurd op blijvend particulier beheer.

Binnen de RBON konden overeenkomsten worden gesloten voor begrensdere reservaatgebieden (toekomstige natuurbestemming) en beheersgebieden (blijvende landbouwbestemming). In reservaatgebieden ging het om overgangsbeheer (tot aan verkoop van grond/bestemming als natuurterrein), in beheersgebieden betrof het een blijvend beheer. Binnen de RBON werd gewerkt met beheerpakketten voor gras- of bouwland. Ze konden dienen voor handhaving van natuurlijke handicaps (Bergboerenregeling) of voor het handhaven en ontwikkelen van weidevogelpopulaties of waardevolle vegetaties (Relatienota). Er was onderscheid tussen lichte (gemakkelijk in de bedrijfsvoering in te passen) en zware pakketten en tussen voor een perceel of een perceelsrand geldende pakketten. In totaal was er een 13-tal graslandpakketten en een 3-tal bouwlandpakketten. Er konden onder de RBON alleen contracten worden afgesloten door individuele boeren. In het begin (jaren tachtig) was de animo om aan de RBON deel te nemen beperkt, later (jaren negentig) nam het enthousiasme en de deelname sterk toe. Dit ging samen met een vergroting van het draagvlak voor agrarisch natuurbeheer onder agrariërs. Wel werden vaak de lichte pakketten gekozen, waardoor het effect op de natuurwaarde beperkt was. De weidevogelpakketten leverden weinig sturing in de richting van de variatie aan terreincondities die voor deze vogelsoorten nodig is. De RBON werd echter algemeen gezien als een belangrijk instrument voor het veiligstellen van natuur- en landschapswaarden in agrarische gebieden.

Er werd binnen de RBON gewerkt met een landelijk standaardformat voor de invulling van begrenzingenplannen tot gebiedsplannen. De gebiedsplannen hadden een klein schaalniveau, bijvoorbeeld van 1 polder of waard. DLG speelde daarin een centrale rol: ze stelde de gebiedsplannen op, was zowel verantwoordelijk voor het sluiten van de overeenkomsten als voor de controle op naleving ervan, en beschikte over de volledige administratie. Er was een geschillencommissie waaraan DLG en de agrariër problemen konden voorleggen. Bij het opstellen van de plannen was sprake van goed maatwerk, terwijl er door het format ook sprake kon zijn van een landelijk lijn. Er was een grote betrokkenheid bij de boeren. Er was veel communicatie en kennisoverdracht van DLG naar de boeren, DLG kwam bij de boeren thuis (keukentafelgesprekken). DLG deed ook de landinrichting. Dit leidde tot eenvoudige en snelle afstemming over contracten, met name in landinrichtingsgebieden. De arbeidsinput van DLG was wel hoog. De tevredenheid en het draagvlak bij de betreffende agrariërs was

overwegend groot. Er is veel discussie over de mate waarin de RBON heeft bijgedragen aan verhoging van natuurwaarden. Gekoppeld aan de inputsturing was er geen verplichting voor monitoring of verantwoording over de natuurwaarden die daadwerkelijk in stand gehouden of gerealiseerd werden.

<i>Wat was goed aan de regeling RBON?</i>	Maatwerk, goede communicatie/ kennisuitwisseling met vast aanspreekpunt overheid (DLG), onafhankelijke geschillencommissie
<i>Wat komt hiervan terug in Programma Beheer?</i>	Geen
<i>Wat was minder goed aan de regeling RBON?</i>	Lichte pakketten droegen relatief weinig bij aan natuurwaarde, twijfels over duurzaamheid (na 6 jaar mag reguliere landbouw weer), weidevogelbeheer stuurt niet op variatie aan terreincondities, geen sturing op resultaat, geen monitoring
<i>Wat is hiervan beter in Programma Beheer?</i>	Lichtere pakketten afgeschaft, beperkte sturing op resultaat, stimulering variatie aan terreincondities via mozaïekbeheer, monitoring wordt opgezet (verbetering voornamelijk ingevoerd als aanpassingen na invoering van Programma Beheer).

2.2.5 Landschapsbeheer

Landschapsbeheer is geen instrument van het natuurbeleid maar van het landschapsbeleid. Het landschapsbeleid zal echter wel een positieve invloed hebben op natuurwaarden. Voor behoud en herstel van landschapselementen golden de *Regeling Aanwijzing Landschapselementen* (RAL) en *Regeling Onderhoudsovereenkomsten Landschapselementen* (ROL; vanaf 1987) en hun voorgangers de *Beschikking Aanwijzing Landschapselementen* (BAL) en *Beschikking Onderhoudsovereenkomsten Landschapselementen* (BOL; 1977-1987). Hiervan werd gebruik gemaakt door agrariërs en particuliere eigenaren van natuurterreinen. De oorsprong voor de ROL en het ontstaan van agrarische natuurverenigingen ligt in het landschapsonderhoud.

In 1991 is de ROL/RAL gedecentraliseerd naar de afzonderlijke provincies, die dit elk op een eigen wijze hebben ingevuld in de vorm van verordeningen en regelingen voor verschillende typen te beschermen landschapselementen. Het Rijk leverde een financiële bijdrage. De uitvoering is overgedragen aan provinciale stichtingen voor natuur- en landschapsbeheer, en gebeurde uiteindelijk door boeren, particuliere (landgoed)eigenaren en vrijwilligers. Door de grote verschillen in aanpak per provincie is de effectiviteit van de ROL/RAL regeling nauwelijks te beoordelen.

2.2.6 Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN)

De *subsidieregeling Effectgerichte Maatregelen* (EGM) van het *Overlevingsplan Bos en Natuur* (OBN) bestaat vanaf 1989. Zowel particulieren en gemeenten als terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties kunnen van deze subsidie gebruikmaken. De EGM-regeling is naast het Programma Beheer blijven bestaan.

Het gaat bij de EGM-regeling om projectmatige subsidies voor herstelmaatregelen voor natuurterreinen om negatieve effecten van vermessing, verzuring en verdroging tegen te

gaan¹. Ook kunnen inrichtingsmaatregelen worden gefinancierd in enclaves van naar natuur om te vormen cultuurgrond wanneer deze aansluiten aan een bestaand natuurterrein en deel uitmaken van een project om verdroging in het bestaande natuurterrein te bestrijden. Het OBN bevat een kennisnetwerk van deskundigenteams dat de maatregelen begeleidt en de effecten ervan in de praktijk onderzoekt. Jaarlijks wordt op grond van vastgestelde budgetten en ingediende projectvoorstellen vastgesteld welk onderzoek en welke maatregelen kunnen worden uitgevoerd. Kanttekening hierbij is dat heldere, inhoudelijke criteria voor prioriteitstelling bij toekenning van OBN-subsidie aan projecten nog ontbreken. De werkwijze is projectmatig: er wordt een projectbegroting op maat gemaakt. Het opstellen van projectvoorstellen kost veel tijd, maar leidt tot financiering en maatregelen op maat. Het opgezette kennisnetwerk en onderzoek leidt tot het genereren en uitwisselen van veel (praktijk)kennis. Het OBN is een puur nationale subsidie en mag gestapeld worden, bijvoorbeeld met Life-gelden (een Europese subsidie).

<i>Wat is goed aan OBN?</i>	Sterke stimulans voor actief natuurherstel door projectmatig karakter van maatregelsubsidies op maat, uitgebreid kennisnetwerk en goede mogelijkheden voor vooronderzoek voorafgaand aan uitvoering van een herstelproject (leidt tot opdoen nieuwe praktijkkennis en een zo klein mogelijke en afnemende kans op mislukken van herstelprojecten), monitoring (maar nog weinig consistent)
<i>Wat komt hiervan terug in Programma Beheer?</i>	Alleen monitoring (maar komt moeizaam van de grond en aan werkbaarheid wordt getwijfeld); maatwerk en kennisnetwerk ontbreken juist.
<i>Wat is minder goed aan OBN?</i>	Risico van belangenverstremgeling, weinig communicatie van onderzoeks- en projectresultaten naar beheerders toe (maar aan verbetering hiervan wordt hard gewerkt), slagvaardigheidsprobleem kennisnetwerk door gedeeltelijke vrijwilligerskarakter
<i>Wat is hiervan beter in Programma Beheer?</i>	Nauwelijks risico's van belangenverstremgeling; Programma Beheer heeft ook een groot slagvaardigheidsprobleem door de complexiteit en bureaucratie (niet in het kennisnetwerk, want dat ontbreekt juist).

2.3 Totstandkoming Programma Beheer

2.3.1 Overgang

Met de invoering van het Programma Beheer zijn diverse regelingen voor natuur- en landschapsbeheer die golden voor verschillende doelgroepen samengebracht in één nieuw subsidiesysteem. Dit betekende voor alle betrokkenen een grote overgang. Het ingevoerde systeem van beheervergoedingen met basis- en pluspakketten en een mix van beheervoorwaarden, heeft in vergelijking met haar belangrijkste voorgangers nog de meeste overeenkomsten met de RBON-regeling (agrarisch natuurbeheer). Voor de particuliere terreinbeherende organisaties, die in het kader van de eerdere 'Regeling bijdragen particuliere natuurbeschermingsorganisaties' een vaste beheervergoeding per

¹ Vanaf 2006 is het OBN qua inhoud verbreed.

hectare ontvingen, was de verandering zeer groot. Voor particuliere bos- en natuurbeheerders gold een vergelijkbare grote verandering ten opzichte van de regeling Functiebeloning bos- en natuurterreinen, die ook een vaste vergoeding per hectare als basis had.

2.3.2 Proces invoering

Bij de agrarische natuurbeheerders is de betrokkenheid bij de totstandkoming van het Programma Beheer veel positiever ervaren dan bij de particuliere terreinbeherende organisaties en particuliere natuurbeheerders. Hierdoor was de motivatie en het draagvlak voor de SAN bij aanvang groter dan bij de SN. Probleem bij de invoering van SAN was dat het hierin opgenomen systeem van collectieve aanvragen waarbij het geld direct naar de aanvragende (natuur)vereniging ging niet mocht van de EU. Het systeem is daarom in 2003 aangepast.

De invoering van de SN is door particuliere terreinbeherende organisaties en particuliere natuurbeheerders in het algemeen ervaren als haastwerk, waarbij problemen vooruit werden geschoven en overhaast beslissingen werden genomen. De betrokkenheid was wel intensief, maar LNV ging een eigen weg in die ze complex genoeg vond. Er is bijvoorbeeld al in een vroeg stadium gesproken over afstemming met ander beleid, waaronder de Habitat- en Vogelrichtlijn, maar dit is nooit gerealiseerd. Pas op het allerlaatste moment zijn de meetsoorten in de regeling gezet, waardoor er nauwelijks tijd was om commentaar te leveren en te verwerken. Ook ander commentaar werd laat gevraagd en nauwelijks verwerkt. Er werden door deze aanpak veel zaken snel, zonder goed doordacht te zijn, besloten. Landschapspakketten waren bijvoorbeeld slecht geformuleerd, zo geeft een aantal respondenten aan.

Er is in 2000 door LNV bewust voor gekozen om snel met het Programma Beheer te starten, met alle kinderziektes die erbij hoorden, dus zonder eerst een evaluatie van de tijdelijke regeling af te wachten. Dit heeft met name bij de SN tot veel problemen geleid. Er is door de technische werkgroep Programma Beheer een lijst van 700 probleempunten opgesteld (waar zeker de eerste jaren na invoering nauwelijks iets mee is gedaan). Als het toen beter doordacht was, zo geven een aantal respondenten aan, zou er meer enthousiasme zijn en zou het beter functioneren.

2.3.3 Proces bijstelling

De tot nu toe doorgevoerde aanpassingen worden overwegend als verbeteringen gezien die vooral kinderziektes uit Programma Beheer hebben gehaald en het geheel iets minder ingewikkeld hebben gemaakt. De ervaring vanuit diverse beheerders is echter dat bijstelling in het licht van de vele probleempunten die bij aanvang door de technische werkgroep zijn geconstateerd moeizaam verloopt. In de beginperiode was dit sterker het geval dan in de afgelopen jaren. Deelname aan de technische werkgroep Programma Beheer vergt veel tijdsinvestering vanuit beheerorganisaties, door beheerders gewenste wijzigingen worden heel beperkt doorgevoerd en voorstellen voor verbetering uit de werkgroep blijven vaak liggen bij de Directie Natuur. Details zijn aangepast, de grotere lijnen van het systeem niet waardoor het Programma Beheer door een aantal respondenten nog steeds als erg complex en bureaucratisch wordt ervaren.

2.4 Ervaring met Programma Beheer in de praktijk

2.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ervaringen van geïnterviewden met het Programma Beheer in de praktijk. De ervaringen worden puntsgewijs opgesomd. Daarbij is een indeling gemaakt naar:

- Ervaringen rond het uitvoeringsproces,
- Ervaringen rondom de sturingsystematiek,
- Overige ervaringen.

2.4.2 Ervaringen in de praktijk; uitvoeringsproces

Complexiteit

- Het programma beheer wordt als zeer complex, bureaucratisch, juridisch en tijdrovend ervaren. Dit wordt door veel beheerders als het grootste probleem van Programma Beheer gezien. 'De stimulans om actief en creatief met natuurbeheer bezig te zijn, wordt hierdoor overschaduwd'.
- Er gaat veel tijd in de regeling zelf zitten. Met name de aanvraag en controle kosten veel tijd en geld. Veel tijd gaat verloren aan controles "op de letter" van kleine afwijkingen in oppervlakte op kaarten e.d. Een groot deel van de subsidie komt zo niet ten goede aan het uiteindelijke beheer. en dus niet aan behoud en vergroting van natuurwaarden.
- Veel particuliere natuurbeheerders en sommige provinciale landschappen zijn er door de rompslomp en onzekerheid toe over gegaan helemaal geen pluspakketten aan te vragen, waardoor de SN haar stimulerende werking tot realisatie van hoge natuurwaarden in deze gevallen heeft verloren.
- Door de frequente aanpassingen in Programma Beheer moet elk jaar voor een nieuwe aanvraagperiode de actuele stand van zaken weer grondig worden bestudeerd, wat complex is en vooral veel werk en tijd kost. Zelfs kenners interpreteren zaken regelmatig verschillend.
- Door de grote complexiteit kunnen particulieren subsidieaanvragen voor Programma Beheer niet goed zelf doen. Velen laten dit tegen betaling doen door bijvoorbeeld een bosgroep of adviesbureau. Bij kleine aanvragen weegt de subsidie dan niet meer op tegen de gemaakte kosten.

Communicatie

- Communicatie en informatievoorziening vanuit de overheid naar de beheerders toe wordt door de meeste beheerders als een knelpunt ervaren. Het gaat dan met name om informatievoorziening over wijzigingen en openstellingsperioden van de regeling.
- Een individuele beheerder die een contract heeft met LNV moet zelf achter deze informatie aan en kan vaak moeilijk aan de juiste informatie komen. Het is vaak lastig om bij de betrokken instanties de juiste persoon te bereiken. Het LNV loket geeft soms verkeerde of verouderde informatie.
- Er zijn meerdere vanuit de overheid betrokken organisaties. Dit is lastig voor de aanvrager, er zou één loket moeten zijn voor alle handelingen. Hier is al verbetering in geboekt, maar het kan duidelijker. Er zijn hierin grote verschillen tussen de provincies onderling.
- Bij RBON was er beter contact tussen overheid (DLG) en aanvrager; er was ook meer feeling en meer vertrouwen.
- Overleg met DLG en Dienst Regelingen (DR) verloopt geleidelijk soepeler. Een probleem bij DR is de hoge werkdruk, waardoor termijnen verlopen en beloften vaak niet na worden gekomen.

- Voor inrichtingssubsidie is er geen 'objectiveringsdocument'. Er is hierdoor meer ruimte voor direct en persoonlijk overleg met DLG over een juiste invulling. Dit werkt goed door de vertrouwensbasis die zo gecreëerd wordt. Wederzijds vertrouwen is cruciaal en voorkomt veel nodeloos ingewikkelde regelgeving en controle op de letter.

Aanvraagprocedure

- De periode tussen het vaststellen van de (wijziging van de) regeling en de indieningstermijn voor subsidieaanvragen is te kort, wat het moeilijk maakt om goede pakketinschattingen te maken.
- De Indieningstermijn voor subsidieaanvragen zelf is te kort (nov-dec) en wordt vaak pas kort tevoren bekend gemaakt. Dit leidt tot hoge werkpieken en aanvraagstuwmeren, en dus tot problemen voor aanvrager en verwerker.
- De eisen aan kaarten en oppervlakteberekening vormen nu vaak een probleem voor eigenaren: ze kunnen de aanvraag (mede) hierdoor niet meer zelf doen.
- Beoordeling van aanvragen door Dienst Regelingen verloopt bureaucratisch en kost hierdoor onnodig veel tijd en ergernis.
- Betalingen lopen over het algemeen goed. Normaal word voorschotgeld over het afgesloten jaar uitbetaald in januari van het volgende jaar, maar momenteel is de uitbetaling aan het eind van de eerste periode van 6 jaar (voor de subsidies die lopen sinds 2000) vertraagd. Reden is dat DLG achterloopt met de controle of de doelen gehaald zijn.

Controle

- In het algemeen ervaart men dat de controle een onnodige negatieve insteek heeft. Het systeem is te veel controleren op de letter en op de vingers tikken, wat afschrikt om pluspakketten aan te vragen, niet stimulerend werkt en leidt tot afwijzingen, bezwaren, procedures etc. Een respondent geeft aan: 'Je wordt in een beklagdenbankje gezet terwijl je jezelf optimaal inspant om natuurwaarden te verhogen'.
- Er is veel kritiek op de inzet van de gridmethode. Deze wordt in de praktijk als 'onwerkbaar' beschouwd. Het draagt ertoe bij dat ondanks de aanwezigheid van hoge natuurwaarden (die vaak in een kleinschalig mozaïek voorkomen), vaak niet wordt voldaan aan de eisen van een pluspakket. Hierdoor vervalt de vergoeding en stimulans voor een gericht beheer om deze hoge waarden te behouden en vergroten.
- Er wordt gemeld dat DLG diverse malen pluspakketten na controle heeft afgewezen vanwege het niet halen van de doelsoorten-eis, terwijl na nader onderzoek is vastgesteld dat soorten over het hoofd zijn gezien en dus wel aan de eis werd voldaan.
- Na (onaangekondigde) controle in het veld door DLG wordt de beheerder nu alleen bericht wanneer er gebreken zijn. Hierdoor is deze bij een goed resultaat niet op de hoogte van de controle en de resultaten ervan.
- In het verloop van controle door DLG wordt door veel beheerders een verbetering ervaren. Er is geleidelijk meer overleg over geconstateerde gebreken/knelpunten, waardoor uitleg mogelijk is, misverstanden kunnen worden opgelost en beter naar oplossingen kan worden gezocht van de echte knelpunten.

Rol betrokken partijen

Overheden algemeen

- Met name de particuliere beheerders ervaren het ontbreken van een goed, direct contact met LNV-instanties als een manco.
- De Aansturing van Programma Beheer door LNV wordt door sommige beheerders als ondoorzichtig ervaren. Er zijn diverse vergadercircuits waarvan vanuit de Technische werkgroep Programma Beheer niet duidelijk is hoe deze werken.

- Er wordt een gebrek aan regie vanuit LNV ondervonden.
- Daarnaast is de ervaring dat LNV-mensen die zich met Programma Beheer bezig houden te ver van de praktijk af staan. Dit herbergt het risico dat beleid en beheer door onbegrip ongewild en onnodig tegenover elkaar komen te staan.
- De rol van veel overheden wordt door beheerders regelmatig aangeduid als passief of zelfs actief tegenwerkend.
- Het ontbreken van een onafhankelijke geschillencommissie die conflicten kan oplossen en kan waken voor belangenverstrengeling, is genoemd als gemis.

Directie Natuur

- Veel beheerders ervaren een gebrek aan gewenste regie en kennis vanuit Directie Natuur (DN). Dit gebrek wordt nog steeds ervaren, maar was in de eerste jaren aanzienlijk groter: 'DN voerde niet de regie maar stond vooral op de rem. De meeste initiatieven kwamen uit het werkveld zelf.' Het hangt samen met gebrek aan menskracht en continuïteit bij de personele bezetting.

Dienst Regelingen

- Het contact tussen Dienst Regelingen (DR) en individuele subsidieaanvragers wordt als gebrekkig ervaren. DR staat te ver weg van de particuliere aanvrager, is moeilijk bereikbaar mede door gebrek aan een vaste contactpersoon en ontbeert inhoudelijke kennis.
- De uitvoering van Programma Beheer door DR wordt door diverse beheerders als onder de maat ervaren: te lange behandeltijd van aanvragen en regelmatig voorkomen van fouten (bijvoorbeeld: meldingen voor uitrijden ruige stalmest komen soms niet door, fouten in beschikkingen). 'Dit komt niet door gebrek aan inzet van de DR-medewerkers, maar door de grote complexiteit van de regeling en daarmee samenhangende ondercapaciteit bij DR.'

Dienst Landelijk Gebied

- DLG wordt ervaren als de dienst die het dichtst bij de aanvragers staat en het best inhoudelijk op de hoogte is, al kan dat laatste volgens sommigen beter. Het wordt als een gemis ervaren dat DLG alleen een beoordelende rol heeft, en niet (ook) meer een begeleidende rol. Met dit laatste zijn goede ervaringen opgedaan vanuit de RBON. Vooral particulieren hebben hier behoefte aan om beter in te kunnen schatten welke Programma Beheer subsidiepakketten geschikt zijn voor hun specifieke situatie en gebied (maatwerk).
- Bij inrichtingsplannen wordt gemeld dat de samenwerking tussen aanvrager en DLG is verbeterd doordat het accent verschoven is van toetsing naar overleg.

Provincie

- De rol van de provincie wordt nu beschouwd als het aangeven van een globaal sturend kader via de gebiedsplannen. Vanuit de gebruikers van Programma Beheer wordt de provincie gezien als een partij op afstand.

Gemeente

- De betrokkenheid van gemeenten wordt door veel beheerders als te weinig gezien, met name bij inrichting en functieverandering (afstemming van de lokale ruimtelijke ordening (bestemmingplan) en Programma Beheer en invulling van de EHS). Vaak strandt invulling van de EHS doordat een bestemmingwijziging niet doorgaat. De afweging hiervoor maakt de gemeente.

Intermediaire organisaties

- Vooral voor particulieren wordt de rol van niet commerciële intermediaire organisaties als agrarische natuurverenigingen (SAN) en bosgroepen (SN) als belangrijk ervaren. Dit

belang hangt samen met de complexiteit van de regeling. Ze spelen een rol via inbreng van inhoudelijke ecologische kennis en kennis van de regeling, motivatie van de particulieren en communicatie met overheden.

- De positie en rol van de intermediair is niet altijd helder. Voor de particulier is bij Programma Beheer-aanvragen niet altijd duidelijk wat de intermediair doet en wat de particulier zelf nog moet doen. Door onduidelijkheid over taakafbakening ervaren commerciële adviseurs werkzaamheden van de intermediairs wel als valse concurrentie.
- Intermediairs zelf ervaren hun positie soms als lastig omdat ze problemen uit moeten leggen naar twee kanten toe: de overheid en de achterban.

Commerciële adviseurs

- Commerciële adviseurs kunnen het hele aanvraagtraject voor eigenaar prima doen, maar het kost de eigenaar uiteraard geld.
- Problemen kunnen ontstaan als de adviseur onvoldoende actuele kennis van de regeling heeft of als de opgestelde aanvraag te veel gericht is op financieel voordeel van de belanghebbende en te weinig op de te realiseren natuurkwaliteit.
- Commerciële adviseurs kunnen veel werk en een machtspositie krijgen bij het inventariseren voor monitoring. Dit vanwege het grote belang dat het vinden van doelsoorten heeft voor de hoogte van de beheersubsidie.

Onderzoek

- De beheerders ervaren het als een grote tekortkoming van het Programma Beheer dat onderzoekers hier buiten beeld zijn, dit in tegenstelling tot de situatie bij het OBN. Hierdoor wordt er te weinig aanwezige kennis gebruikt en nieuwe gegenereerd, terwijl kennis cruciaal is om te kunnen inschatten welke inrichtings- en beheermaatregelen nodig zijn om het optimale en gewenste ecologische resultaat te kunnen realiseren.
- Men vindt dat er bij inrichtingssubsidie voor SN te weinig ruimte is voor vooronderzoek. Hierdoor leidt gebrek aan kennis over bijvoorbeeld de bodemsamenstelling/-chemie, de zaadbank en het hydrologisch systeem tot een hoog risico op het creëren van achteraf gezien minder optimale omstandigheden.
- Binnen SAN wordt onderzoek gedaan naar optimalisatie van de mogelijkheden van ontwikkeling van natuurwaarden via agrarisch natuurbeheer. Daarnaast bestaat er een voortdurende discussie en gedachtewisseling over de (wijze van bepalen van) effectiviteit van (het huidige) agrarisch natuurbeheer.

Continuïteit

- Beheerders hebben problemen met de frequente aanpassingen in de regeling. Dit resulteert in een gebrek aan continuïteit in de subsidieregeling. Bij veel boeren zijn in 6 jaar tijd al twee maal SAN-contracten ontbonden en in aangepaste vorm weer opnieuw afgesloten. En nu is al weer het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in aantocht. Al deze aanpassingen kosten veel tijd, energie en aandacht. Dit gaat ten koste van de essentie: het optimaal realiseren van de natuurwaarden. Bovendien geeft het onzekerheid en onrust wat weer ten koste gaat van de motivatie en het vertrouwen.
- Continuïteit is niet gewaarborgd bij het aflopen van een subsidieperiode van 6 jaar. Er zijn geen garanties voor verlenging.

Verzamelaanvragen

- De nieuwe mogelijkheid om voor een groot aantal terreinen een verzamelaanvraag voor SN-beheersubsidie in te dienen, wordt gezien als een verbetering omdat het veel eenvoudiger werkt en dus minder tijdrovend is.

- Wel wordt gevreesd voor juridische haken en ogen, omdat de aanvragen al zijn/worden ingediend voordat de bijbehorende voorwaarden (eigen protocol van aanvragende partij) zijn uitgewerkt.

Collectieve aanvragen

- Indienen van collectieve aanvragen voor SAN via agrarische natuurverenigingen wordt veel gedaan en werkt volgens de agrarische natuurverenigingen goed. De SAN-OS wordt daarbij veel gebruikt; veel agrarische natuurverenigingen vinden deze regeling ingewikkeld, maar wel werkbaar.

Afstemming op andere regelingen

- Afstemming met andere subsidieregelingen of met wetgeving is soms lastig, onduidelijk en/of gebrekkig.
- Bij SAN betreft het vooral problemen met afstemming op landbouwsubsidies. Ook de Bergboerenregeling geeft problemen: doordat deze voor diverse percelen later is ingetrokken, ging het subsidiebedrag/ha dat de agrariër ontving omlaag, wat een bron van onzekerheid vormt en daardoor bij de boeren heeft geleid tot verlies aan vertrouwen in de overheid.
- Bij functiewijziging of het aanleggen van nieuwe (landschaps)elementen met Programma Beheer -subsidie vormt het bestemmingsplan een probleem. De termijn van een bestemmingsplanwijziging maakt het vaak onmogelijk om de vanuit het Programma Beheer vereiste termijn voor realisatie te halen.
- Het wordt gezien als een gemiste kans dat de soorten van de Habitat- en Vogelrichtlijn niet allemaal zijn opgenomen in Programma Beheer-pakketten. Ze zouden dan via Programma Beheer gestimuleerd en gemonitord worden. Ook gebrek aan afstemming met beschermde soorten vanuit Flora- en Faunawet wordt als gemis ervaren.
- Het blijkt in de praktijk niet mogelijk om beheersubsidie vanuit SN te krijgen wanneer een terrein is ingericht met andere subsidies, tenzij een pro-forma aanvraag voor SN-inrichtingsubsidie wordt ingediend, met alle vereisten en procedures die hier bij horen.

2.4.3 Ervaringen in de praktijk; stimuleringsystematiek

Systeem van beheerpakketten

- Basispakketten zijn volgens de beheerders inconsistent opgezet. Het is bijvoorbeeld vreemd dat je bij graslanden pas in aanmerking komt voor een basispakket als je aan de eis van 15 aanwezige soorten voldoet na 6 jaar. In de praktijk geeft dit vaak problemen. Als je de eis niet haalt, val je buiten Programma Beheer, of kun je uitwijken naar het pakket grootschalige natuur, maar dit is hier niet voor bedoeld. Alle natuurterreinen moeten onder een bepaald basispakket kunnen vallen.
- Soortenlijsten voor pluspakketten zijn onnodig beperkt en volgens meerdere beheerders ecologisch niet allemaal goed ingevuld. Hierdoor vallen veel bijzondere soorten die aanwezig zijn in terreinen, nu buiten te boot. Ook veel van de best ontwikkelde natuurterreinen vallen hierdoor af voor een pluspakket als gevolg van kleinschalige afwisseling/mozaïek van verschillende vegetatietypen. Dit laatste leidt dan soms ook weer tot problemen bij toedeling van basispakketten.
- Inbrengen van soorten, zelfs door ze in een bak los neer te zetten, is niet verboden. Dit stimuleert ongewenste vormen van oneigenlijk natuurbeheer. Er wordt steeds meer uitgezaaid en gesleept met 'natuurhooi' en diersoorten. 'Introduceren kan nuttig zijn in bepaalde situaties, maar niet met als motivatie om genoeg doelsoorten voor een pluspakket te krijgen.'
- Het werken met een aantal beheerpakketten en bijbehorende strikte voorwaarden en beheersvoorschriften gaat ten koste van de variatie in natuur en landschap. De diversiteit

aan landschapselementen en natuurterreintypen neemt af. 'Via de voorschriften wordt gestuurd naar landelijke eenheidsworst.'

- Over de haalbaarheid van de huidige (plus)pakketdoelen wordt verschillend gedacht. Er is aangegeven dat er vaak veel meer mogelijk is dan wordt gedacht, maar de potenties moeten dan wel goed worden benut. Dit betekent dat er goed vooronderzoek nodig is en voldoende geld beschikbaar moet zijn voor de juiste inrichting en het juiste beheer. Een kanttekening die bij pluspakketten is geplaatst, is dat er erg veel heel zeldzame soorten worden genoemd en relatief weinig meer algemene indicatoren voor goed ontwikkelde soortenrijke ecosystemen.
- Een veel gehoorde klacht is dat de pakketten-mal vaak slecht past op de praktijksituaties en de methode daardoor de mogelijkheid mist om maatwerk te leveren.

Sturing op resultaat

- De houding bij beheerders over de praktische mogelijkheden van sturing op resultaat door de overheid varieert. Sommigen denken dat het op zich goed kan werken, maar geven aan dat dit nu door diverse oorzaken niet of nauwelijks functioneert. 'Het idee van belonen naar resultaat is goed, maar het is moeilijk vorm te geven in een systeem en het is lastig te controleren.' Anderen zien er niets in: 'Het is een mooie theorie maar werkt in de praktijk niet of nauwelijks omdat de maakbaarheid van natuur beperkt is en omdat niet opgelegde regels over beheermaatregelen en te halen output, maar betrokkenheid, motivatie, kennis en goede intenties van de beheerder en hun ondersteuners doorslaggevend zijn voor realisatie van hoge natuurwaarden.'
- Er is in de praktijk weinig sprake van sturing op resultaat. Terreinbeherende organisaties zien het Programma Beheer vooral als een administratieve regeling die niet sturend is voor haar beheer. Particulieren volgen de beheersvoorschriften meestal zonder zich daarbij de vraag te stellen hoe ze het natuurresultaat kunnen optimaliseren; hiervoor ontbreekt ook vaak kennis.
- Het systeem van basis- en pluspakketten bij SN werkt onvoldoende stimulerend doordat de verschillen in beloning te klein zijn en de beloning niet toeneemt naarmate het natuurresultaat hoger wordt. De meeste particulieren hebben daarom voor een basispakket gekozen. Daarbij speelde in de eerste jaren ook de grote onzekerheid over de wijze waarop doelrealisatie gecontroleerd zou gaan worden een rol. Bij SAN-pakketten zijn de vergoedingen interessanter en is de stimulerende werking groter.
- Bij Programma Beheer beloon je het resultaat, maar niet de weg ernaartoe. Dit levert een principiële tegenstrijdigheid op. De beheerkosten zijn meestal het hoogst om van niets naar een basispakket te komen en om van een basispakket naar een pluspakket te komen. Deze stappen leveren ook juist natuurwinst. Er wordt dus niet gestuurd op resultaat, maar alleen afgerekend op resultaat. Dit werkt niet stimulerend om een stap verder te komen.

Inrichting- en functieveranderingsubsidie

- Bij de SN-subsidie voor inrichting wordt door beheerders een aantal tekortkomingen ervaren. Enkele essentiële zijn de geringe mogelijkheden voor vooronderzoek, het werken met een maximumbedrag per ha en het hanteren van te strikte voorwaarden.
- Het hanteren van een maximumbedrag per ha leidt ertoe dat het budget van een inrichtingsproject waarbij dure ingrepen nodig zijn om tot de gewenste natuurkwaliteit te komen vaak te krap is. Hierdoor wordt het lastig om deze doelen te realiseren, mede doordat cofinanciering niet mag. Om deze reden wordt bij veel inrichtingsprojecten gezocht naar andere financieringsmiddelen dan die uit Programma Beheer.
- Strikte voorwaarden voor inrichtingsubsidie werken initiatieven om de natuurwaarde van een terrein te verhogen tegen. Inrichting in de vorm van afgraven van de bouwvoor mag nu bijvoorbeeld alleen als je daarna een pluspakket realiseert. Soms boek je door zo'n

ingreep wel veel natuurwinst, maar kun je (net) niet aan de eisen van een pluspakket voldoen. Dan vervalt de mogelijkheid voor inrichtingssubsidie.

- De gemaakte kosten van een inrichtingsplan worden niet vergoed wanneer de aanvraag niet wordt goedgekeurd. Dit vormt een hoge risicofactor bij inrichtingssubsidie.
- Binnen SAN is er weinig budget voor inrichting (kleine bedragen voor landschapspakketten, bijvoorbeeld voor het graven van een poel). Het gericht toepassen van inrichtingsmaatregelen bij agrarisch natuurbeheer zou echter veel natuurwinst kunnen opleveren in de vorm van botanische waarden of hoge dichtheden kwetsbare weidevogels.
- SN-subsidie voor functieverandering (van landbouw naar natuur/bos) werd door particulieren nauwelijks aangevraagd. Nu duidelijk is geworden dat de subsidie belastingvrij is, komen de aanvragen langzaam op gang. Probleem blijft het gebrek aan afstemming op noodzakelijke bestemmingsplanwijzigingen.

2.4.4 Ervaringen in de praktijk; overige aspecten

Openstelling

Beheerders ervaren praktische problemen met openstelling van kwetsbare natuurterreinen. Deze problemen zijn door herziening van Programma Beheer wel afgenomen, maar nog niet opgelost. Er zijn bijvoorbeeld problemen wanneer men een gebied tijdens broedseizoen wil afsluiten, ook al zijn er voorzieningen zoals een uitkijktoren.

Natuurgebiedsplannen

- Er zijn grote verschillen tussen de provincies onderling. Bijvoorbeeld in mate van detail van begrenzingen, gebruik van 'ruime jas' en de visie de verhouding tussen SAN en SN, maar ook in de wijze waarop het plan tot stand is gekomen. Soms gebeurde dit in nauw en goed overleg met beheerders, soms meer opgelegd aan beheerders. Dit laatste levert in sommige provincies problemen op: er worden dan bijvoorbeeld doelpakketten opgelegd die volgens de beheerder niet wenselijk en/of zinvol zijn. Meestal zijn de gebiedsplannen wel op maat.
- De gebiedsplannen van de provincies zijn soms te globaal en op detailniveau niet altijd goed afgestemd op de mogelijkheden.
- Gebiedsplannen worden niet in iedere provincie regelmatig herzien. Jaarlijkse aanpassing op grond van geconstateerde knelpunten is wenselijk; in de meeste provincies gebeurt dit inmiddels. Problemen kunnen dan, mits gewenste aanpassingen worden gehonoreerd, in een jaar tijd worden opgelost. Doordat de momenten van vaststelling van gebiedsplan-aanpassingen vaak niet aansluiten bij de jaarlijkse aanvraagperiode voor de Programma Beheer, ontstaat extra vertraging.
- Informatie over gebiedsplannen is bij sommige provincies per internet goed toegankelijk, bij andere niet.

Kennis

- Bij particulieren is vaak te weinig kennis beschikbaar om in te kunnen schatten welke doelen/ pakketten haalbaar zijn.
- OBN heeft een goed kennisstelsel, wat bij Programma Beheer ontbreekt.

Monitoring

- Programma Beheer is een stimulans voor monitoring, wat als positief wordt ervaren. Monitoring is verplicht bij SN-pluspakketten en SAN-weidevogelpakketten. Er wordt gewerkt aan het opzetten van monitoring voor botanische SAN-pakketten. Vergoeding voor monitoring maakt deel uit van de Programma Beheersubsidie.

- Vaak komt de monitoring echter niet van de grond. Dit hangt vaak samen met gebrek aan eigen kennis: geen zicht op hoe dit te doen.
- Beheerders ervaren een aantal problemen met de monitoring, onder andere dat de monitoring-eisen voor pluspakketten erg strikt zijn en de methode van controlemetingen via stippenkaarten in combinatie met grids niet werkbaar is. Pas in 2003 is verzonnen dat er stippenkaarten moeten worden gemaakt voor monitoring, en is dit met terugwerkende kracht ingevoerd.
- Er zijn grote verschillen tussen de pakketten in de mate waarin je resultaten moet aantonen via monitoring.
- Voor basispakketten is er geen vergoeding voor monitoring, maar is monitoring soms feitelijk wel nodig om te kunnen toetsen of aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan, bijvoorbeeld de 15-soorten-eis bij grasland.
- De huidige monitoring leidt tot verstoring van fauna en flora. Dit verwachte negatieve effect zou nader onderzocht moeten worden. Voor het maken van stippenkaarten moet het gehele terrein worden afgelopen door verschillende specialisten. Bovendien wordt alles dubbel onderzocht: eerst voor monitoring, later door DLG voor controle.
- Er is geen nulsituatie opgenomen van de situatie van voor de invoering van het Programma Beheer. Dit wordt als een gemis ervaren. Het maakt monitoring lastig: je kunt bepalen of je aan gestelde doelen doet, maar niet of er na 6 jaar een verhoging van de natuurwaarde is opgetreden. Het gebrek aan een nulmeting betekent ook een probleem voor de effectenevaluatie van Programma Beheer in termen van natuurresultaat. Er moet worden uitgeweken naar andere basisgegevens, maar die leveren geen beeld van het effect van het Programma Beheer, maar van het effect van het totale natuurbeleid en beheer (o.a. inclusief OBN).
- Op het gebied van het integraal monitoren voor alle regelingen valt nog veel te winnen (onder andere Habitat- en Vogelrichtlijn, Flora- en Faunawet).

2.5 Opties voor verbetering van Programma Beheer

2.5.1 Inleiding

Tijdens de interviews zijn diverse opties voor verbeteringen van het Programma Beheer naar voren gekomen. Deze variëren van algemene tot zeer concrete en specifieke opties. Hieronder zijn ze gerubriceerd en samengevat onder de kopjes uitvoeringsproces en stimuleringsystematiek. De opties voor verbetering komen voort uit de interviews en zijn niet de opties van de schrijvers van dit rapport. Deze paragraaf wordt afgesloten met een vooruitblik richting ILG. Beheerders zien hierin zowel knelpunten als kansen.

2.5.2 Opties met betrekking tot het uitvoeringsproces

Complexiteit

- Maak het systeem eenvoudiger, flexibeler, minder bureaucratisch en praktijkgericht. Laat ervaren mensen uit de praktijk ideeën hiervoor uitwerken.
- Verschuif de focus van juridisch dichttimmeren van mogelijkheden voor misbruik naar stimuleren van enthousiasme bij beheerders en hun ondersteuners. Hierdoor wordt het minder complex, gaat minder geld verloren aan bureaucratische aansturing en controle en wordt meer natuurresultaat bereikt.

Communicatie

- Verbeter vanuit de overheid de communicatie over en het contact met de beheerders, zowel tijdens proces van aanvraag als tijdens de looptijd van de subsidie en bij controle en

monitoring. Bespreek knelpunten en kansen open met elkaar en zoek naar oplossingen op maat.

- Stel beheerders/eigenaren die dit willen per e-mail of post op de hoogte van elke wijziging in de regeling en geef hierin aan waar de informatie beschikbaar is.
- Maak bij wijzigingen in de regeling twee documenten, de ene met alleen de wijzigingen, de andere met de totale nieuwe gewijzigde regeling.
- Bied iedere aanvrager een vast persoonlijk aanspreekpunt aan waar deze terecht kan met alle vragen die samenhangen met de uitvoering van de regeling.
- Zorg dat kleine vraagpunten van beheerders over aanvragen vooraf in overleg worden opgelost, waardoor aanvragen vaker direct aan de eisen voldoen.
- Geef de eigenaar na een controle altijd bericht en geef aan wat het controleresultaat was. Dit kan helpen (bijsturen) en motiveren (we zijn op de goede weg).
- Zorg voor inhoudelijk overleg vooraf met de uitvoerende overheidsdienst over mogelijkheden en aandachtspunten, zodat de eigenaar voor zijn terrein een betere inschatting kan maken van de te realiseren natuurdoelen en de subsidiemogelijkheden.

Aanvraagprocedure

- Verruim de aanvraagperioden tot het gehele jaar of minimaal tot een aantal perioden verspreid over het jaar en maak deze periode tijdig bekend.
- Zorg dat er voldoende tijd zit tussen een regelingswijziging en de aanvraagperiode waarin deze wijziging van kracht wordt.
- Vereenvoudig het aanvraagstelsel, vooral wat betreft kaarten en oppervlaktebepaling. Bijvoorbeeld door een kaart op te vragen bij Dienst Regelingen, hierop begrenzingen en (globale) oppervlakten aan te geven en deze terug te sturen. Dienst Regelingen kan dan de exacte oppervlakte bepalen en deze met goedkeuring van aanvrager vaststellen.
- Voer beoordeling van aanvragen meer in overleg met de aanvrager uit en controleer op de essentiële zaken, niet op details.

Controle/monitoring

- Controleer niet meer met de gridmethode, maar op het niveau van een hele beheereenheid. Dit voorkomt veel onnodige technische problemen en stimuleert vorming van grotere eenheden (die meer soorten bevatten dan kleine eenheden).
- Integreer de controle met de monitoring en doe dit landelijk via één vaste methode. Zo ontstaat direct een goede set basisgegevens voor evaluatie.
- Monitor alle Rode Lijstsoorten en beschermde soorten (FF-wet, Natura 2000), en niet alleen arbitraire soorten zoals die nu in de pakketomschrijvingen zijn opgenomen.

Rol betrokken partijen

- Zorg, zeker met de komst van ILG, voor een strakke(re) sturing op de hoofdlijnen vanuit LNV (directie Natuur).
- Stel een onafhankelijke commissie in die problemen kan beoordelen en oplossen.
- Zorg voor één uitvoeringsinstantie in plaats van de huidige situatie met diverse betrokken instanties/diensten.
- Stimuleer inhoudelijk overleg met de uitvoeringsinstantie voorafgaand aan de aanvraag.
- Zorg voor voldoende praktijkkennis en capaciteit bij de uitvoeringsinstantie.
- Verbeter de betrokkenheid en medewerking van gemeenten wanneer Programma Beheer gevolgen heeft voor de lokale ruimtelijke ordening.
- Stimuleer de rol van intermediaire organisaties als motivator voor (agrarisch) particulier natuurbeheer en geef duidelijkheid over hun taakafbakening.
- Geef onderzoekers een rol, vooral in het voorbereidingstraject bij SN inrichtingssubsidie en bij SAN.

Continuïteit

- Voorkom het frequent invoeren van nieuwe regelingen en frequente aanpassingen binnen deze regelingen zo veel mogelijk. Maak liever een flexibelere regeling, waarin maatwerk kan worden geleverd zonder dat de regeling aangepast moet worden.

Verzamelaanvragen/ Collectieve aanvragen

- Zorg ervoor dat protocollen aanwezig zijn voordat een verzamelvraag ingaat, zodat het juridisch in orde is.
- Ga verder met het werken met collectieve aanvragen en sluit in de toekomst gebiedscontracten af over agrarisch natuurbeheer als middel om goede natuurresultaten te behalen.

Afstemming op andere regelingen

- Zorg dat praktische problemen met aansluiting op andere subsidieregelingen en wetgeving op maat worden opgelost.
- Geef mogelijkheid tot verruiming van de realisatieperiode als er problemen optreden met noodzakelijke aanpassingen in een bestemmingsplan.
- Neem alle Natura 2000-soorten mee bij de monitoring.

2.5.3 Opties met betrekking tot de stimuleringsystematiek

Systeem van beheerpakketten

- Vereenvoudig het systeem.
- Maak enkele beheerpakketten, waar alle natuurgebieden aan voldoen op grond van beheervoorschriften en alleen voorwaarden die samenhangen met aanwezige terreintypen. Maak hier bovenop een bonussysteem waarbij alle aanwezige Rode Lijstsoorten meetellen en waarin ook alle Natura 2000 soorten zijn meegenomen. Bijvoorbeeld: 4 klassen met oplopende bonus op grond van aantal (rode lijst)soorten. Maak daarbij een weging naar aantal rode lijst soorten, mate van bedreiging en populatiegrootte. Zo wordt positief gestimuleerd om natuurwaarde steeds verder te verhogen.
- Hanteer een basisbedrag voor alle natuur en een resultaat gebonden bonus voor goed beheer. Werk daarbij zoveel mogelijk met output en zo min mogelijk met beheersvoorschriften.
- Laat de provincie vaststellen waar pluspakketten van toepassing zijn, met onderscheid tussen locaties voor 'in stand houden' en 'ontwikkelen' en geef vergoedingen op basis van kosten voor het noodzakelijke ontwikkelings- of instandhoudingsbeheer. Geef bonussen bij een goed resultaat (voortgang ecosysteem of aantal bijzondere soorten).
- Betaal een beperkt deel voor de moeite (naleven restricties/ voorgeschreven beheermaatregelen) en werk verder alleen op resultaat, dus alleen een beloning als het resultaat goed is.

Sturing op resultaat

- Werk met bonussen in plaats van boetes/kortingen. Een systeem dat beloont (bonus) bij goede resultaten, stimuleert meer door de positieve invalshoek.
- Geef beheerder meer vrijheid via minder beheervoorschriften en een breed scala aan doelsoorten, bijvoorbeeld één universele doelsoortenlijst los van (plus)pakketten.
- Vergoed de (extra) beheerinspanning die nodig is om een stap hoger te komen met de natuurwaarde van het terrein.
- Maak het systeem simpeler en flexibeler. Een strak systeem is te complex gebleken en mede daardoor niet in staat maatwerk te leveren. Simpel en flexibel is noodzakelijk om

enerzijds de hoogst haalbare natuurwaarden te realiseren en anderzijds afname van variatie in natuur en landschap te voorkomen.

Inrichtingssubsidie

- Verruim de mogelijkheden voor vooronderzoek zodat voldoende kennis beschikbaar is om de natuurpotenties van een terrein beter te benutten.
- Breng Programma Beheer-inrichtingsprojecten onder bij de deskundigenteams van het OBN en stel voldoende kennis en budget beschikbaar voor vooronderzoek en uitvoering, zodat de potenties beter kunnen worden benut.
- Verlaat het systeem van vaste maxima per ha of voeg in ieder geval de mogelijkheid toe om projecten in te dienen met een begroting op maat, zodat ook dure inrichtingsmaatregelen indien nodig in het kader van Programma Beheer kunnen worden uitgevoerd.
- Vervang strikte voorwaarden door een systeem waarbij projectvoorstellen worden beoordeeld en op grond van een prioriteringssysteem wordt bepaald welke projecten binnen het beschikbare budget kunnen worden uitgevoerd. Laat de projecten beoordelen door de deskundigenteams van OBN.

2.5.4 Vooruitblik op het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)

Kansen en knelpunten

- Kansen liggen er met name op het gebied van bieden van maatwerk. Het Programma Beheer zal hierop moeten worden aangepast/afgestemd. Van belang is een vast aanspreekpunt met gebiedskennis.
- Een eerste probleem is dat er alweer een verandering komt: gebrek aan continuïteit en veel verlies aan tijd en energie. 'Pas het huidige systeem aan waar nodig, maar stap niet weer over op een ander subsidiesysteem. Dit is de laatste periode al te vaak gebeurd; continuïteit is voor de eigenaren/beheerders nu belangrijk.'
- Het is van belang om strakke landelijke sturing op hoofdlijnen te houden vanuit DN-LNV. 'Zonder goede landelijke sturing ontstaan 12 regelingen die niet met elkaar te vergelijken zijn en komt er chaos.' Nu al is dit het geval met de gebiedsplannen, die in elke provincie anders zijn ingevuld en er zelfs verwarring is over terminologie (namen van de plannen verschillen).
- Het wordt als ongewenst en bedreigend gezien als het Programma Beheer in kader van ILG in ander beleid wordt geïntegreerd. Het is al complex genoeg en ontschotten van budget met andere sectorale gelden geeft een groot risico op ondersneeuwen van natuurgeld en daarmee het niet halen van de nationale natuurdoelstellingen. De mate van besteding van geld aan natuur is dan te afhankelijke van het lokale krachtenveld. Respondenten zien meer in het op gebiedsniveau maken van sectorale (concept)plannen, die vervolgens op elkaar worden afgestemd tot 1 geheel.
- Doordat er nu sprake is van een overgangperiode naar ILG wordt er niets meer besloten over eventuele bijstellingen in het Programma Beheer.
- Er is nu nog veel onbekend over ILG, maar het proces gaat heel snel. Het lijkt weer een heel gehaast proces, met het risico op veel startproblemen en kinderziektes, net als bij invoering van het Programma Beheer.

Opties

- Houd een strakke regie vanuit LNV op de hoofdlijn van het systeem en de wijze van monitoring en controle, laat daarnaast de ruimte voor nadere invulling (maatwerk) door provincies.
- Creëer een mogelijkheid om op maat eenmalig of jaarlijks aanvullende vergoedingen te krijgen voor een bepaald specifiek terrein, die gericht zijn op het dekken van de

beheerkosten en gekoppeld zijn aan specifieke landschappelijke of cultuurhistorische waarden. Dit kan heel goed in ILG-kader door provincies gebeuren.

- Bied provincies in ILG-kader mogelijkheden om aandachtsoorten toe te voegen aan de landelijke standaard.
- Ontschot het budget voor natuurbeheer niet van dat van andere sectorale gelden.
- Voer het ILG niet, zoals bij het Programma Beheer is gebeurd, overhaast in.
- Creëer mogelijkheden voor cofinanciering om de flexibiliteit in financiering van het beheer te vergroten.

3 Staatsbosbeheer

3.1 Inleiding

In de ecologische evaluatie van de regeling voor natuurbeheer is Staatsbosbeheer ook geëvalueerd. Staatsbosbeheer is een zelfstandig bestuursorgaan met als missie: "Staatsbosbeheer waarborgt de kwaliteit van een groene leefomgeving voor mens, plant en dier" (SBB, 2005). Staatsbosbeheer heeft, evenals de andere terreinbeherende organisaties, experts in dienst op het gebied van natuurbeheer, behoud en ontwikkeling. Het kennisniveau op het gebied van natuur is hoog. Staatsbosbeheer valt niet onder het Programma Beheer en wordt via een eigen systematiek aangestuurd en gefinancierd door het Ministerie van LNV.

Op basis van literatuurstudie en gesprekken met het aanspreekpunt bij de Directie Natuur voor Staatsbosbeheer en het aanspreekpunt bij Staatsbosbeheer voor de directie natuur is de aansturingrelatie LNV Staatsbosbeheer in beeld gebracht.

In paragraaf 3.2 wordt kort ingegaan op de aansturing in het verleden, in paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de huidige aansturingrelatie. In paragraaf 3.3 komen achtereenvolgens aan de orde: de sturingrelatie LNV-Staatsbosbeheer, de doelen, de financiering, de verantwoording en de stimulansen. De paragraaf wordt afgesloten met de rol van Staatsbosbeheer als 'huisaannemer' van LNV.

3.2 Aansturing in het verleden

Voorafgaand aan het huidige sturingssysteem werd SBB als volgt aangestuurd: per regio werd op basis van jaarplannen van de beheerseenheden ieder jaar een offerte gemaakt. Deze offertes dienden als verdeelsleutel voor de jaarlijkse gelden die Staatsbosbeheer van het Ministerie van LNV ontving. De jaarplannen waren gebaseerd op beheersplannen, en daarmee op het behalen van resultaten, maar de beheersplannen waren niet volledig terreindekkend. De doelen voor de verschillende terreinen werden daarnaast niet volgens een zelfde systematiek opgesteld, zodat ze niet opgeteld of onderling vergeleken konden worden. Dit maakte het moeilijk om een beeld te krijgen van de prestaties die Staatsbosbeheer leverde. De middelen waren bij de bovenstaande manier van aansturen niet direct gekoppeld aan te behalen doelstellingen, althans niet op hoger aggregatieniveau en voor langere termijn. Het ministerie had nauwelijks zicht op de producten waaraan de middelen werden besteed. Er was geen instrument om prioriteiten aan te geven voor het toewijzen van middelen en het behalen van doelstellingen. In geval van een budgettekort werden de regio's met een gelijk percentage gekort. In geval van een tekort aan middelen kon men ook niet onderbouwen waarom er meer geld nodig was (Boer en Jansen, 1997).

3.3 De huidige aansturingrelatie LNV-Staatsbosbeheer

3.3.1 Aanleiding

Het huidige sturingssysteem is tot stand gekomen in het proces tot verzelfstandiging van SBB, in 1998. Met het vergroten van de afstand tussen Staatsbosbeheer en het ministerie werd beoogd dat SBB een beter product zou kunnen leveren tegen een lagere prijs. Daarnaast was

het idee dat een verzelfstandigd SBB dichter bij het publiek staat, en zodoende meer rekening kan houden met de wensen van dat publiek. Ten slotte was er de wens dat het inkomstengenererende vermogen van SBB werd vergroot (Kamerstukken 2, 1995-1996. 24 622, nr 3).

3.3.2 Sturingsrelatie LNV-Staatsbosbeheer

De basis voor de aansturing van Staatsbosbeheer is beschreven in het Basisdocument dat gezamenlijk door LNV en SBB wordt opgesteld. Het eerste Basisdocument was geldig t/m 2003, het tweede Basisdocument is nog in concept, omdat Staatsbosbeheer en LNV het over bepaalde zaken nog niet eens zijn geworden. Naast het Basisdocument is er de jaarlijkse offerte, waarin SBB aangeeft welke doeltypen ze in het betreffende jaar beheert en tegen welke kosten. De offerte wordt door SBB opgesteld en door de minister goedgekeurd.

Het ministerie van LNV en Staatsbosbeheer dienen tenminste jaarlijks overleg te voeren over de door Staatsbosbeheer uit te voeren opdracht (de doelen), te bereiken resultaten en de daarvoor door de minister jaarlijks ter beschikking te stellen geldmiddelen (Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer). Dit is vormgegeven in een voorjaars- en een najaarsgesprek tussen Staatsbosbeheer en LNV. Bij dit overleg geeft Staatsbosbeheer aan welke prestaties worden geleverd. De doelen zijn beschreven in de vorm van (sub)doeltypen, waarvoor is aangegeven welke vegetaties en soorten er voorkomen, of welk voorzieningenniveau wordt gerealiseerd. Aan de (sub)doeltypen zijn prijzen gekoppeld in de vorm van normkosten.

Staatsbosbeheer stelt iedere 4 jaar een ondernemingsplan op, waarin de visie op de bedrijfsontwikkeling van Staatsbosbeheer wordt weergegeven. Jaarlijks wordt door Staatsbosbeheer een jaarplan opgesteld, dat ter kennisname aan de minister wordt voorgelegd.

3.3.3 Doelen

In het Basisdocument, dat een looptijd heeft van 5 jaar, zijn de afspraken tussen het ministerie van LNV en Staatsbosbeheer vastgelegd. Er is bijvoorbeeld aangegeven op welke doelen (arealen per doeltipe) SBB zich op middellange termijn dient te richten. Zo is in het eerste Basisdocument aangegeven dat de prioriteiten moeten liggen bij het realiseren van de hoofdgroepen 1, 2 en 3. Het nieuwe (tweede) Basisdocument geeft per natuurdoel het huidige areaal en het doelareaal. Uitgangspunt hiervoor zijn de landelijke doelen beschreven in de nota Natuur voor Mensen, en de afgeleide taakstelling daarvan voor Staatsbosbeheer (Basisdocument, 2006).

Natuurdoelen

Wanneer een doeltipe (of eigenlijk, subdoeltipe) aan een locatie wordt toegewezen, dient dit binnen 10 jaar te zijn gerealiseerd. Hiermee verschilt de systematiek van die van het Programma Beheer waarin de doelen gerealiseerd dienen te zijn op het moment dat een aanvraag voor een pakket wordt ingediend. Staatsbosbeheer zal, voor zover technisch en financieel (binnen het budget) mogelijk de doeltypen alloceren binnen de kaders van de Natuurdoeltypenkaart (Basisdocument, 2006). LNV heeft geen invloed op de ruimtelijke situering van doeltypen door SBB.

Verandering van doeltypenallocatie gebeurt op ecologische gronden en wordt als het meer dan 50 ha per object betreft volgens een vast protocol met de provincies en LNV-regiodirecties afgestemd (mededeling SBB). Dergelijke wijzigingen worden niet afgestemd met

de verantwoordelijke beleidsdirectie van LNV in Den Haag. Daarmee ontbreekt als het ware de koppeling tussen de doelen (afgesproken in het Basisdocument) en wijzigingen van die doelen die met de provincies en LNV regiodirecties worden besproken. LNV gaat ervan uit dat de 'veranderende' doeltypenallocatie niet leidt tot een ander ambitieniveau qua natuurre resultaat, maar een duidelijk zicht daarop heeft ze niet.

In de praktijk blijkt dat Staatsbosbeheer het initiatief neemt voor veranderingen in de doeltypenallocatie. Daarmee lijkt Staatsbosbeheer meer leidend te zijn voor wat er in het 'veld' gerealiseerd zal worden dan het Basisdocument en de gebiedsplannen van de provincies.

Rijk, provincies en Staatsbosbeheer hebben alle drie een rol in het bepalen welke natuurdoelen worden gerealiseerd. Op dit moment is er echter geen overlegstructuur waaraan zowel LNV, provincies en Staatsbosbeheer deelnemen om de te realiseren doelen te bepalen. Staatsbosbeheer is overigens wel betrokken bij het opstellen van de natuurdoelenkaart. Daarnaast wordt bij het samenstellen van het Basisdocument ingebracht wat er tussen Staatsbosbeheer en de provincies is afgesproken (mededeling SBB).

De gebiedsplannen van de provincies vormen het kader voor beoordeling van de aanvragen Programma Beheer. In de praktijk vormen ze vrijwel alleen het kader voor de beoordeling van aanvragen voor het realiseren van nieuwe natuur; bestaande natuur is veelal niet in de gebiedsplannen opgenomen. Aanvragen van Staatsbosbeheer voor herallocatie kunnen daarom niet op basis van het gebiedsplan worden beoordeeld. De gebiedsplannen zouden ook het instrument moeten zijn om (wijzigingen in) de doeltypenallocatie van Staatsbosbeheer te bespreken met de desbetreffende provincies en het Rijk.

Eén van de redenen om doelen voor een terrein aan te passen, zijn de milieumomstandigheden. Een gevaar dat schuilt in aanpassing van doelen met als reden de milieumomstandigheden, is dat het ambitieniveau voor natuur naar beneden toe wordt bijgesteld en dat daarmee de noodzaak om de milieumomstandigheden ter plaatse te verbeteren, verdwijnt. Of waardevolle doeltypen om deze reden 'afglijden' naar minder waardevolle typen, is niet duidelijk. Staatsbosbeheer spreekt met provincies en waterschappen over de milieurandvoorwaarden. Er is geen geformaliseerd overleg.

Staatsbosbeheer stemt haar te realiseren doelen dus ook af met de provincies (Memorie van toelichting, 2.3). De provincies zijn daarbij medebepalend bij de afweging welke doelen Staatsbosbeheer op welke terreinen gaat realiseren. Staatsbosbeheer heeft daarmee als het ware twee opdrachtgevers: aan de ene kant het Rijk die de middellange termijn doelen met Staatsbosbeheer afspreekt, de jaarlijkse offerte beoordeelt en Staatsbosbeheer financiert, aan de andere kant de provincies waarmee wordt afgestemd waar welke doelen worden gerealiseerd.

In de praktijk leidt dit 'dubbele opdrachtgeverschap' tot afstemmingsproblemen. Zo zien provincies graag dat het areaal multifunctioneel bos dat Staatsbosbeheer beheert, afneemt ten gunste van het areaal natuurbos. Het Rijk heeft Staatsbosbeheer echter een houtoogsttaakstelling opgelegd en om deze te realiseren is oogst in multifunctionele bossen nodig. Er is geen overlegstructuur tussen Rijk, provincies en Staatsbosbeheer over de te realiseren natuurdoelen.

In het Basisdocument is aangegeven dat herallocatie zo veel mogelijk budgetneutraal dient te gebeuren. Recent heeft een herallocatie van natuurdoelen (afgestemd met de betreffende provincies) tot financiële problemen geleid. De herallocatie van de natuurdoelen leidde tot het realiseren van duurdere doeltypen en daarmee tot een hoger offertebedrag. De door LNV

beschikbaar gestelde middelen en de benodigde middelen om de afgesproken doelen te realiseren waren daardoor niet meer met elkaar in evenwicht.

Soortenbeleid en Natura 2000

SBB wordt ook bij het soortenbeleid betrokken, maar dit valt buiten de aansturing door het ministerie van LNV op basis van doeltypen. De provincie is hiervoor financier. In de offerte is verder aangegeven dat SBB gehouden is aan het VHR-beleid (Offerte Staatsbosbeheer 2007).

Staatsbosbeheer draagt ook bij aan het opstellen van de beheersplannen in het kader van het Natura 2000 beleid. Afhankelijk van het aandeel van het gebied dat Staatsbosbeheer in beheer heeft, is het Rijk het bevoegd gezag bij het opstellen van beheersplannen. DLG is de aannemer voor het opstellen van beheersplannen en SBB de onderaannemer, samen met andere beheerders. SBB is daarin vooral kennismakelaar; DLG is trekker (Mededelingen SBB en LNV).

In de overige Natura 2000 gebieden waar de provincies bevoegd gezag zijn, moet SBB 'zaken doen' met de provincies. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van kwaliteit in deze terreinen verschuift daarmee meer naar de provincies.

3.3.4 Financiering

De financiering van SBB gebeurt op basis van berekende kosten volgens de normkostensystematiek. De normkosten vormen samen met de arealen per doeltype de basis voor de begroting van SBB. Eens per 5 jaar worden de normkosten (per doeltype) vastgesteld en in de tussenliggende jaren geïndexeerd. Het geoffreerde areaal per doeltype is het areaal twee jaar voor het betreffende boekjaar, plus een (verwachte) areaaltoename (mededeling SBB). Het normkosten-model is daarmee in theorie de link tussen wat gerealiseerd moet worden volgens het Basisdocument en de offerte en de vergoedingen die daarmee gemoeid zijn. Indien LNV en Staatsbosbeheer een akkoord hebben bereikt over het Basisdocument en het normkosten model, dan is in theorie de offerte nog maar een formaliteit.

In de praktijk blijkt het offertebedrag dat Staatsbosbeheer in rekening brengt uit de pas te kunnen lopen met het budget dat LNV beschikbaar heeft. In geval van een tekort op de begroting voor SBB werden er in het verleden extra gelden voor Staatsbosbeheer beschikbaar gesteld.

De met LNV afgesproken te realiseren doelen en de middelen die Staatsbosbeheer daarvoor ontvangt, zijn momenteel niet met elkaar in evenwicht. SBB ontvangt nu minder middelen dan waar ze op basis van het normkostensysteem recht op heeft. LNV heeft Staatsbosbeheer gevraagd om prioriteiten te stellen (mededeling, LNV) en efficiënter te gaan werken om doelen en middelen alsnog met elkaar in evenwicht te brengen. Het systeem van normkosten, als basis voor de koppeling tussen het realiseren van doelen en de daarvoor benodigde middelen, wordt daarmee als het ware buiten spel gezet.

Vooralsnog heeft Staatsbosbeheer nog geen duidelijke prioriteiten gesteld. Er zijn geen (wezenlijke) aanpassingen in de gealloceerde doeltypen doorgevoerd vanuit het argument van het in evenwicht brengen van doelen en middelen. In de praktijk van het beheer worden de budgettekorten wel zichtbaar. Staatsbosbeheer geeft aan bepaalde werkzaamheden minder uit te voeren en is nog maar beperkt ruimte voor ontwikkeling naar waardevollere doeltypen. Ook worden bepaalde kosten vooruitgeschoven en wordt er bezuinigd op overhead (mededeling, SBB).

Rondom het bovenstaande is geen concreet afsprakenkader. Zo is het LNV ook niet duidelijk hoe Staatsbosbeheer opgelegde bezuinigingen doorvoert.

In de praktijk blijkt de hoeveelheid beschikbare middelen een belangrijk sturingsinstrument te zijn en daarmee komen de te realiseren (middellange termijn)doelen op de tweede plaats. Terugbetalen van verkregen middelen aan de opdrachtgever als afgesproken doelen niet zijn gehaald, is niet aan de orde (mededelingen SBB en LNV).

3.3.5 Verantwoording

Staatsbosbeheer stelt jaarlijks een verslag op van de uitgevoerde werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkwijze, met een financieel deel. Dit verslag wordt vastgesteld door de raad van toezicht, en het financiële deel dient te worden goedgekeurd door de minister (Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer).

In het kader van interne kwaliteitsbeoordeling (IK) wordt jaarlijks 10% van het terrein geïnventariseerd, zodat met een cyclus van 10 jaar alle objecten zijn gemonitord. Er wordt verslag gedaan van de realisatie van de doelen in de onderzochte terreinen. In die verslagen wordt per doeltypes aangegeven hoeveel van het geplande areaal de doelstelling heeft gehaald. In het Basisdocument is per doeltypes beschreven hoe wordt bepaald of een doel gehaald is. Met de invoering van het systeem van interne kwaliteitsbeoordelingen is het analyse- en evaluatieproces rondom het vastleggen van doelen verbeterd en gestandaardiseerd.

Voor de gebieden waarvoor een interne kwaliteitsbeoordeling heeft plaatsgevonden is er intern een lijst van wat er verbeterd moet worden. Regiodirecteuren worden door de directeur van Staatsbosbeheer aangesproken op het financiële beheer, maar ook op de gerealiseerde kwaliteit van de terreinen in de regio.

Naast de interne kwaliteitsbeoordelingen zijn er externe kwaliteitsbeoordelingen, waarvan de resultaten eveneens naar LNV gaan (mededeling SBB). Met de externe kwaliteitsbeoordelingen stelt SBB zich open voor aanbevelingen van externe auditeurs.

In de praktijk vindt geen inhoudelijk overleg plaats tussen LNV en Staatsbosbeheer over de gerealiseerde doelen en over mogelijke verbeteracties als doelen niet zijn gerealiseerd.

Op dit moment worden de (10 jaar geleden op schrift gestelde) doelen in een deel van de terreinen niet gerealiseerd. Staatsbosbeheer geeft aan dat ze 10 jaar geleden nog niet goed in staat was ecologische doelen voor de terreinen te formuleren. Maar met een beter inzicht in de terreincondities, een systematiek van interne kwaliteitsbeoordelingen en de ontwikkelingen van tools is Staatsbosbeheer nu beter in staat doeltypen aan terreinen te koppelen.

De jaarlijks uitgevoerde IK's zijn gericht op een deel van de terreinen. Ze zijn daarmee niet representatief voor het gehele areaal van SBB en geven dus ook maar beperkt inzicht in de jaarlijkse ontwikkelingen in de terreinen van Staatsbosbeheer.

LNV geeft aan dat het lastig is een link te leggen tussen de jaarlijkse ontwikkelingen in de terreinen die Staatsbosbeheer presenteert en de vorderingen in de realisatie van de middellange termijndoelen zoals weergegeven in het Basisdocument. Dit is één van de redenen dat de sturingsrelatie nu wordt herzien (mededeling LNV). De afspraken over te realiseren doelen voor de middellange termijn in het Basisdocument vormen de kern van de aansturingrelatie LNV-Staatsbosbeheer. In de praktijk blijkt echter dat LNV maar beperkt

'vinger aan de pols houdt' als het gaat om het realiseren van de middellange termijndoelen. De aandacht gaat vooral uit naar de bereikte doelen zoals beschreven in het jaarverslag. Er wordt daarbij maar beperkt gekeken of die gerealiseerde doelen ook bijdragen aan de realisatie van de middellange termijndoelen.

3.3.6 Stimulansen

Het systeem van aansturing van Staatsbosbeheer kent nauwelijks stimulansen. Er zit een (tijdelijke) stimulans in het vergroten van de opbrengsten die in het systeem van de normkosten zijn verwerkt. Wanneer hogere opbrengsten worden verkregen dan in de normen verwerkt, heeft Staatsbosbeheer meer financiële ruimte. Echter, bij een herziening van de normkosten worden, op basis van nacalculatie, deze hogere opbrengsten in de normen verwerkt en heeft Staatsbosbeheer dit voordeel niet langer meer.

Er is geen extra stimulans als goede (boven verwachting) resultaten geleverd worden (bijvoorbeeld bij broedsucces van een zeearend). De kortingen die Staatsbosbeheer af en toe worden opgelegd, werken demotiverend, met name ook omdat veelal onduidelijk blijft welke producten Staatsbosbeheer in dat geval niet hoeft te leveren.

Daarnaast kent het systeem van normkosten weinig flexibiliteit om snel op veranderende marktomstandigheden in te kunnen springen. Plotselinge hogere kosten voor het verwerken van maaisel of plagsel of lagere opbrengsten uit het verpachten van gronden kunnen bijvoorbeeld niet worden doorberekend aan de opdrachtgever omdat op basis van normkosten wordt begroot en deze normkosten (maar) 1 keer in de 5 jaar worden herzien.

Staatsbosbeheer is een organisatie met professionals op het gebied van natuurbeheer, natuurbehoud en natuurontwikkeling. De medewerkers hebben veel kennis van en hoge ambities op het gebied van natuur en ze streven naar een hoge natuurkwaliteit. Wanneer budgetten daarvoor beperkend zijn, werkt dit demotiverend voor de beheerders.

3.3.7 Staatsbosbeheer als huisaannemer van LNV

Staatsbosbeheer kan worden gezien als de 'huisaannemer' van LNV als het gaat om het uitvoeren van een aantal taken op het gebied van natuur. De mogelijkheden om Staatsbosbeheer in te zetten op specifieke 'problemen' of het realiseren van bijzondere natuurdoelen die LNV heeft worden tot nu toe onvoldoende benut. Zo zou Staatsbosbeheer bijvoorbeeld extra aandacht kunnen besteden aan (leefgebieden van) soorten waar het niet goed mee gaat. Het areaal weidevogelgrasland bij Staatsbosbeheer is bijvoorbeeld de laatste jaren afgenomen, terwijl het met deze soortengroep niet goed gaat, mede door de afname van het leefgebied

Via de aansturingrelatie LNV – Staatsbosbeheer is de weidevogelproblematiek niet aan de orde gesteld, maar er is (sinds kort) een meer inhoudelijk overleg tussen LNV en Staatsbosbeheer over dit soort zaken gaande.

Staatsbosbeheer geeft aan dat het voor de organisatie ook lastig blijft om beleidsmedewerkers van LNV te faciliteren op bepaalde onderwerpen als daar vanuit LNV opeens vraag naar is. SBB zou ook meer met haar natuurbeheer kunnen voorsorteren op het LNV-beleid. Staatsbosbeheer zou LNV bijvoorbeeld meer informatie kunnen aanbieden over de ontwikkelingen in de terreinen. Zo zou SBB de trend in kwaliteitsontwikkeling van doeltypen kunnen monitoren en doorgeven aan LNV maar de huidige IK's zijn daarvoor niet geschikt omdat ze te veel gericht zijn op de individuele terreinen. LNV zou vervolgens de

trendinformatie kunnen en moeten gebruiken om Staatsbosbeheer aan te zetten bepaalde doelen na te streven.

Vanaf 2007 zijn de provincies verantwoordelijk voor het realiseren van het rijksnatuurbeleid, maar SBB blijft aangestuurd worden door het Rijk. Staatsbosbeheer zal, meer dan tot nu toe, met de provincies moeten onderhandelen over natuurdoelen, maar met het voorbehoud dat Staatsbosbeheer ze alleen kan realiseren als LNV akkoord gaat met de financiering. Naar verwachting komt Staatsbosbeheer met invoering van het ILG nog meer in een spagaat met enerzijds de provincie die natuurdoelen door Staatsbosbeheer wil laten realiseren en anderzijds het Rijk dat ook eisen stelt met betrekking tot te realiseren natuurdoelen en daarbij ook nog de zeggenschap over de financiële middelen heeft. Staatsbosbeheer zal dus moeten onderhandelen over te realiseren doelen met provincies en met LNV. Dit proces is voor zowel LNV, provincies als Staatsbosbeheer nog niet uitgekristalliseerd.

4 De aanleg van nieuwe natuur in de praktijk; drie cases

4.1 Inleiding

De case studies hebben tot doel een beeld te krijgen over hoe verschillende actoren betrokken zijn bij de aanleg van nieuwe natuur door particulieren, tegen welke problemen de actoren in het proces aangelopen zijn, welke afwegingen gemaakt zijn bij keuzes, en welke problemen bij de aanvraag en aanleg van nieuwe natuur zijn ervaren.

De drie cases zijn geselecteerd op grond van een aantal van tevoren opgestelde selectiecriteria. De volgende selectiecriteria zijn gehanteerd:

- Omvang. Het gaat om een substantieel gebied aanleg nieuwe natuur (dus niet 1 of 2 ha, maar bijvoorbeeld minimaal 30);
- Ligging. Het gebied ligt binnen een begrensd gebied (EHS of robuuste verbindingen);
- Problemen. Betrokkenen zijn bereid aan te geven waar ze wel en niet tegenaan gelopen zijn;
- Ander beleid. Er is bij voorkeur ook (ander) gebiedsgericht beleid (bijvoorbeeld landinrichting en reconstructie) aan de orde.

De vergelijkbaarheid van de cases was bij de selectie geen criterium.

Het onderzoek naar de cases is in alle gevallen uitgevoerd met behulp van interviews, dat wil zeggen een diepte-interview met de opdrachtgever of zijn adviseur en enkele aanvullende telefonische interviews met betrokken partijen (DLG, betrokken gemeenten, een waterschap en betrokken adviesbureau's). Per case zijn drie tot 4 interviews gehouden. Verder is gebruik gemaakt van bestaande projectdocumenten (indien die voorhanden waren) en de betreffende beleidsdocumenten (met name gebiedsplannen). Het onderzoek in de cases is uitgevoerd door Van de Klashorst (ecoloog / senior adviseur bij Eelerwoude).

Hieronder is eerst een korte beschrijving van de case studie gebieden opgenomen. Een uitgebreidere beschrijving is op verzoek verkrijgbaar bij de auteur van dit rapport. In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de resultaten van het case studie onderzoek. In paragraaf 4.4 worden vervolgens conclusies getrokken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele aanbevelingen naar aanleiding van de case studies.

4.2 De casestudiegebieden

De volgende gebieden hebben gediend als case studiegebied:

- Case Westervliet. Hoewel het project Westervliet (Overijssel) strikt genomen niet helemaal aan alle selectiecriteria voldeed, leek het project interessant vanwege de samenhang tussen diverse kleinere inrichtingsprojecten ten behoeve van een verbetering (van beekdal) op grotere schaal. Dat heeft in het proces voor diverse bijzondere omstandigheden gezorgd.
- Case Barneveld. De case Barneveld was interessant omdat het het eerste en enige particuliere natuurbeheerproject in Flevoland is vanuit een omvorming op onbegrensde grond. Het project kon mede door grote particuliere financiële draagkracht gerealiseerd worden.

- Case Oosterveld. De case Oosterveld (Drenthe) voldeed wel aan de meeste selectiecriteria en werd voor het evaluatieonderzoek interessant gevonden vanwege de problematiek van agrarische bedrijfsbeëindiging (op onbegrensde grond in een ruilverkavelingsgebied) en de rol van het Programma Beheer daarbij en het aantal betrokken partijen.

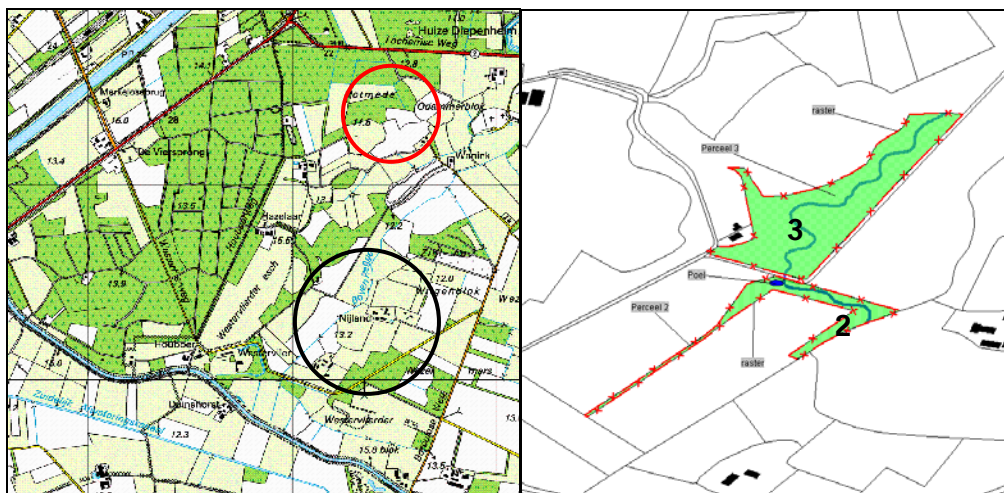
Hieronder wordt een korte omschrijving van de studiegebieden gegeven.

Case Westerflief

Het landgoed Westerflief behoort tot de landgoederengordel rondom Diepenheim. Op het landgoed Westerflief waren diverse percelen begrensd als nieuwe natuur, naast percelen beheersgebied (botanisch/akkerbeheer en botanisch/graslandbeheer). Dit betrof een een-op-een-begrenzing. Opengesteld waren voor de landbouwpercelen (in 2003) o.a. de basispakketten Halfnatuurlijk grasland en de pluspakketten Nat soortenrijk grasland en Beek en Duinrel. Voor de bospercelen het pluspakket Natuurbos.

In februari 2002 is de “Natuurontwikkelingsvisie voor het landgoed Westerflief” opgesteld. Deze vloeide toen voort uit de wens van de eigenaar om een eigen visie te formuleren met betrekking tot de toekomstige (natuur)ontwikkelingen op het landgoed als positieve reactie op de aanwijzing van een deel van het landgoed als “natuurontwikkelingsgebied” in het Natuurgebiedsplan Zuidoost Twente door de Provincie Overijssel.

Het object van deze casestudie ligt op vier voormalig agrarisch gebruikte percelen. De twee bospercelen liggen ten zuidwesten van de bebouwde kern van Diepenheim en sluiten enerzijds aan op bestaande bospercelen en anderzijds op landbouwpercelen. De ligging is weergegeven in de linker helft van figuur 4.1.



Figuur 4.1 Links: ligging landgoed Westerflief en percelen. Rechts: de in te richten graslandpercelen (N.B. De nummering van de percelen is overgenomen uit de oorspronkelijke SN-aanvraag)

Om de Boven – Regge weer op een natuurlijke wijze over het landgoed te laten meanderen is voldoende ruimte noodzakelijk. De ruimte wordt gezocht op diverse percelen op het landgoed. Een eerste stap is gemaakt met de in deze case geanalyseerde aanvraag voor de percelen 2 en 3. Beide percelen waren in agrarisch gebruik, perceel 2 als weiland en perceel 3 als akker. Het doel is om op de percelen nat schraalgrasland te ontwikkelen als beekbegeleidende

natuur. In samenwerking met beide waterschappen is tot een inrichtingsvoorstel gekomen (rechter deel van figuur 4.1).

In 2003 heeft Eelerwoude een aanvraag Subsidieregeling Natuurbeheer 2000 ingediend. Voor de oor de 2 bospercelen (rode cirkel) en de 2 schraalgraslandpercelen (zwarte cirkel) betrof dit een functieveranderingssubsidie. Aanvullend is in dezelfde aanvraag voor de 2 bospercelen een Inrichtingssubsidie aangevraagd. De schraalgraslandpercelen zijn in deze inrichtingsaanvraag niet meegenomen, omdat inhoudelijk nog niet voldoende duidelijk was wat de inrichtingsmaatregelen zouden moeten zijn omdat het bekenplan nog niet gereed was. In juni 2004 is het bovenvermelde subsidieverzoek gehonoreerd. Eind 2004 was het bekenplan gereed en kon ook voor de graslandpercelen een inrichtingsplan gemaakt worden en is ook de SN2000-aanvraag voor de Inrichtingssubsidie gedaan.

Case Barneveld

Het casestudie gebied ligt aan de Vossemeerdijk in de gemeente Dronten (Flevoland) (Figuur 4.2). Ten oosten van deze dijk ligt het Vossemeer, dat deel uitmaakt van het Vogelrichtlijngebied Ketelmeer en Vossemeer. Westelijk van de Vossemeerdijk ligt het landgoed tegen bezit van Staatsbosbeheer en particuliere landbouwgronden aan.



Figuur 4.2 Ligging case studie gebied Barneveld. Bron: Topografische Atlas.

De locatie was een boomkwekerij van de Rijksdienst IJsselmeerpolders (100 ha). Toen de dienst werd opgeheven is de familie Van Barneveld in beeld gekomen om deze kwekerij over te nemen (1991). Het betrof een totale privatiseringsoperatie (overname voorraden, tractoren, karren en 16 personeelsleden). In 1991 is in het bestemmingsplan de bestemming 'kwekerij met 40 ha kassenbouw' vastgelegd.

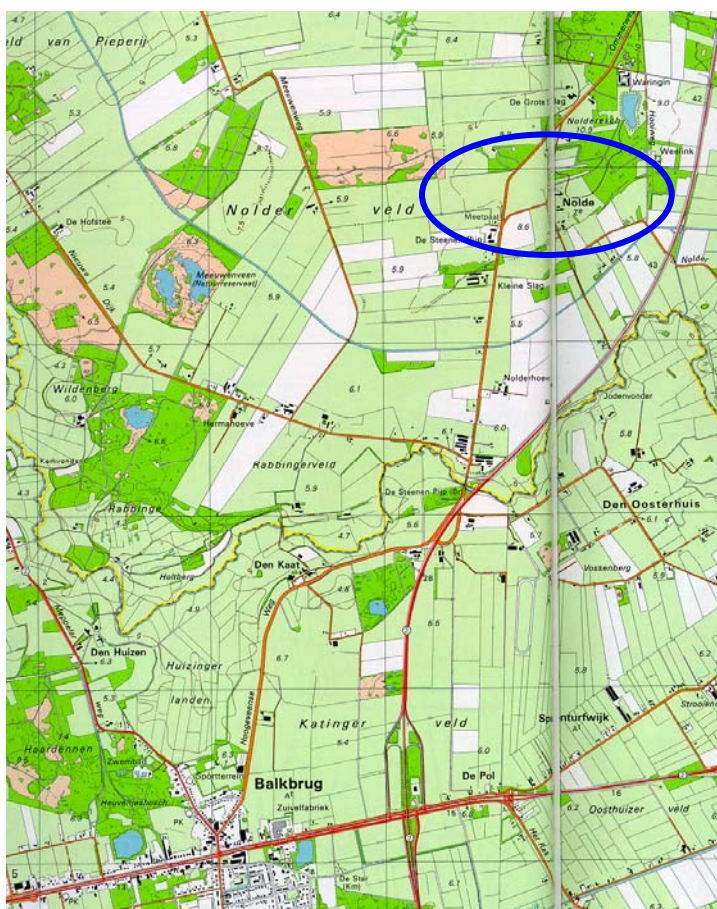
Van Barneveld heeft op de locatie een nieuwe kwekerij opgezet (70 ha boomkwekerij). Een gedeelte van 13 ha groot is thans privé (landgoed De Lindenhof waar de heer Van Barneveld woont; 1 woonhuis met tuin (3 ha) en bos (10 ha)). Dit is gerealiseerd met gebruikmaking van de tijdelijke regeling particulier natuurbeheer (ook met gebruikmaking van functieveranderingssubsidie). Op deze regeling wordt in deze case niet ingegaan. Vier à vijf jaar geleden hebben een dochter en zoon de kwekerij gedeeltelijk overgenomen omdat het beheer

van de oorspronkelijke 70 ha te grote lasten met zich meebracht. Besloten werd om de kwekerij in te krimpen tot 40 ha en voor de rest te zoeken naar een andere bestemming. Op deze gronden (en 4 ha voormalige enclave van SBB) is het landgoed Roggebotstaete ontwikkeld, nu 52 ha groot. Het landgoed is gerangschikt onder de Natuurschoonwet.

De omvorming van cultuurgrond naar natuur is gerealiseerd m.b.v. het Programma Beheer. Er is voor gekozen om bos, bloemrijk grasland, enkele grotere plassen en enkele poelen te ontwikkelen. Daarbij is gebruik gemaakt van de basispakketten Bos, (Half)natuurlijk grasland, Plas en ven, met de intentie om door te groeien naar de pluspakketten Bos met verhoogde natuurwaarde, Nat soortenrijk grasland en Soortenrijke plas. Ook zijn er voor de poelen landschapspakketten aangevraagd en gehonoreerd. Er is nog geen Recreatiepakket (laag recreatieniveau) aangevraagd.

Case Oosterveld

Het case studie gebied Oosterveld ligt in Zuidwolde (gemeente De Wolden) in het zuidelijke deel van de provincie Drenthe (figuur 4.3). De projectlocatie betreft een voormalig melkveebedrijf met graslanden / akkers, een woonhuis en bedrijfsgebouwen. De gronden liggen 4 km ten zuiden van Zuidwolde en 4 km ten noorden van Balkbrug op het Nolderveld en werden gepacht van het Heidemij pensioenfonds. Aan de noordkant van de landbouwgronden ligt het natuurreservaat Wolderveld (Drents Landschap) dat bestaat uit vergraste heide met een omzoming en kleine bosjes bestaande uit berk, eik en een enkele esp. Het terrein is niet toegankelijk voor publiek. Zo'n 2 kilometer ten zuidwesten ligt het stroomgebied van de Reest. Circa 200 meter ten noordoosten van het plangebied bevinden zich twee grafheuvels.



*Figuur 4.3.
Ligging plangebied Oosterveld*

De familie Oosterveld wil naar een gehele bedrijfsbeëindiging. Het idee was globaal gezegd om 'het bedrijf af te bouwen en er een landgoed van te maken met extensief natuurbeheer'. De familie heeft de grond van Arcadis gekocht onder voorwaarde dat subsidie voor omvorming verleend zou worden. Voor de overgangperiode tussen pacht en eigendom werd een verklaring van geen bezwaar van de verpachter verkregen, omdat deze akkoord moest gaan met de bosaanleg. Inmiddels is de familie Oosterveld eigenaar van de grond en is een landgoed ontwikkeld, dat gerangschikt is onder de Natuurschoonwet (NSW).

Het in deze case beschreven project betreft de 1^e fase van omvorming, waarbij er een herbestemming van een deel van de grond is gerealiseerd (in totaal 20 ha). De familie heeft hierbij voor bos gekozen, omdat er rangschikking onder de NSW gewenst was en dat vereist 30% houtige gewassen. Daarnaast is bos ook een eenvoudig te beheren natuurtype voor de familie. De 2^e fase betreft een herbestemming voor de overige gronden en voor de bedrijfsgebouwen. Daar is in deze case alleen met betrekking tot de begrenzing verder op in gegaan.

Er is gekozen voor basispakketten van de natuurdoeltypen Bos (15,83 ha) en Halfnatuurlijk grasland (4,78 ha).

4.3 Resultaten van de casestudies

Planvorming

Bij de planvorming is in alle cases ondersteuning, kennis en advies gezocht bij adviseurs, zoals ecologen, landschapsarchitecten, accountants, hydrologen en rentmeesters / adviesbureaus. In de cases Barneveld en Westerflier brachten de opdrachtgevers zelf ook kennis in, terwijl de nadrukkelijke wens voor een maatschappelijke inpassing (recreatie) van het project Oosterveld weer opvalt. Ook is in de planvormingsfase vooroverleg gevoerd met de betreffende provincies, gemeenten en (alleen bij Westerflier) DLG.

De tijdbesteding om dergelijke projecten van de grond te tillen is fors te noemen. Eigenaren geven aan dat ze daar tevoren niet van op de hoogte waren. De vraag is of daar in de beginfase voldoende aandacht aan besteed is door de adviseurs en/of de betrokken overheden. De niet altijd (helemaal) terug te vorderen ontwikkelkosten worden in dit verband ook genoemd. Oftewel, weet men wel goed waar men aan begint? Wellicht kan de brochure over het Programma Beheer hierop extra inspelen.

De cases Oosterveld en Westerflier laten duidelijk zien dat wanneer flankerend gebiedsgericht beleid of een kadergevende visie en (daarmee) bestuurlijk draagvlak aanwezig is (in dit geval de bosvisie van de gemeente De Wolden, resp. de visie voor de landgoederen rond Diepenheim) de zaken vlot rond kunnen komen. Ook aanvullend instrumentarium - zoals rangschikking onder de NSW en CO2-contracten - is belangrijk gebleken voor de haalbaarheid van de projecten. De aandacht voor de mogelijke gevolgen van het project Oosterveld voor omwonenden in de directe omgeving, is succesvol gebleken.

Bij de case Westerflier is de meerwaarde bewust gezocht door bij de visievorming voor het gebied een brede groep belanghebbenden te betrekken. Op basis daarvan konden de deelprojecten stapsgewijs uitgewerkt worden. Deze gebiedsgerichte benadering bij het realiseren van meer natuurkwaliteit blijkt effectief te zijn (zoals bij landinrichtingsprojecten). Wellicht kan de gebiedsgerichte benadering bij het realiseren van de doelstellingen uit het gebiedsplan door de provincie bewust gebruikt worden in complexere en prioritaire gebieden.

Keuze natuurdoeltypen

Over de keuze van de natuurdoeltypen kan geconcludeerd worden dat deze vooral bepaald is door de mogelijkheden van de particulier om deze natuur te beheren en de aanvullende (financiële) mogelijkheden zoals de CO₂contracten bij de keuze voor bos. Bij Westerfliet – waar natuurbeheer een dagelijkse taak is – is het (overall) project veel ambitieuzer dan bij Oosterveld, waarbij de overweging om de gronden een goede, niet arbeidsintensieve bestemming te geven een primaire rol had. Barneveld zit daar wat betreft ambitie tussenin. De gebiedsplannen zijn daarbij feitelijk maar beperkt sturend geweest. Bij Oosterveld liep de ideevorming voor aanvraag 2e fase parallel met de begrenzing van de projectlocatie als deel van de toekomstige begrenzing van een robuuste verbindingzone. Bij Barneveld speelde het gebiedsplan eigenlijk geen rol, maar de feitelijke landschappelijke context en natuurlijke waarden en potenties (bodem, nabijheid bos, vogelrijkdom, EHS) zijn wel als uitgangspunt en inspiratiebron gehanteerd. Bij Westerfliet was in de bestaande begrenzing wel al vastgelegd wat de ontwikkelingsrichting zou moeten zijn, hoewel de planvorming rond de Boven-Regge op het landgoed ook betrekking heeft op andere aspecten, zoals cultuurhistorie.

Gebiedsplanwijziging

De gebiedsplanwijziging is in alle gevallen aangevraagd en beschikt. Zoals gezegd is bij Oosterveld de begrenzing vooruitlopend op de 2^e fase van het project al gerealiseerd, omdat de provincie daarmee dit deel van een robuuste verbindingzone al veilig kon stellen.

Aanvraag Programma Beheer en toetsing

Bij het aanvragen van Programma Beheer-subsidie komt heel wat kijken. Zonder het inschakelen van mensen met kennis en ervaring op dit gebied is het een hele klus en voor complexere projecten zeker niet aan te raden. De voorlichting en begeleiding door de provincie en dienst Regelingen / DLG kunnen beter. De procedures worden als star en bureaucratisch ervaren.

DLG had weinig inhoudelijke opmerkingen of vragen. Uit de interviews is gebleken dat DLG geen inhoudelijke adviezen geeft of mocht geven. Ze had daarmee dus ook geen rol als meedenker in het proces. Bij Westerfliet was er vooral sprake van tussentijdse wijzigingen die een en ander lastig maakten. Naar aanleiding van de toetsing van de aanvragen zijn kleine aanpassingen doorgevoerd.

De nieuwe mogelijkheid om al inrichtingsmaatregelen aan te vragen (en uit te voeren) behorende bij een pluspakket, terwijl toch met een basispakket gestart wordt, wordt als zeer positief gezien. Dat is helder, efficiënt en werkt drempelverlagend voor een eventuele overstap naar een pluspakket.

Via de bestemmingsplanwijziging komen de projecten feitelijk ook bij de provincie ter beoordeling.

Problemen en oplossingen

De problemen die ervaren zijn tijdens de aanvraag waren over het algemeen eigenlijk niet groot te noemen. De communicatie over de noodzakelijk te nemen stappen kon hier en daar beter. Verder waren de knelpunten hoofdzakelijk van administratieve en procedurele aard, zoals personele wisselingen bij dienst Regelingen / DLG en de daarmee gepaard gaande dossieroverdracht. Overigens wil dat niet zeggen dat de problemen voor de opdrachtgevers niet wezenlijk waren of als ernstig gevoeld werden. Een en ander heeft te maken met de onervarenheid van de particulier met het traject dat doorlopen moet worden, de tijd die de verschillende procedurele stappen vragen en de stijl van communiceren door de overheid. De

adviesbureaus, die de projecten hebben ondersteund, hebben hier wel meer ervaring mee en hebben de initiatiefnemers hierover geïnformeerd.

Overigens zijn er bij de uitvoerende diensten van LNV ook hobbels en worden er soms foutjes gemaakt. Bij de case Barneveld zorgde de onervarenheid voor een aantal minder plezierige ervaringen die de beeldvorming over het verloop van het proces (met name de behandeling door dienst Regelingen) negatief hebben bepaald. Strikt genomen zijn er geen fouten gemaakt, maar heeft men aan overheidszijde zich misschien niet altijd even goed gerealiseerd dat men met een particulier te maken had, waarvoor niet alles al gesneden koek was. Personeelwisselingen en een starre (niet meedenkende) houding verergerden die situatie. De regelmatig doorgevoerde tussentijdse wijzigingen in de regeling en in beleid (geen bebossing meer buiten de begrensde gebieden) hebben het idee van de 'onbetrouwbare overheid' gevoed.

Praktische problemen werden eigenlijk in alle gevallen met de nodige creativiteit – vooral door opdrachtgever / adviseur – opgelost, zoals de tegenstrijdigheid bij de Natuurschoonwet erkenning in de case Barneveld en de noodzakelijke en gewenste aanpassingen bij Oosterveld (bijvoorbeeld ten behoeve van vrij uitzicht omwonenden) en aanpassingen die voortkwamen uit een voortschrijdend inzicht (Westerflier).

4.4 Conclusies naar aanleiding van de casestudies

Uit de bestudering van de drie cases kunnen enkele - voorzichtige - conclusies getrokken worden.

Gebiedsplan

In deze drie cases zijn de gebiedsplannen volgend geweest op de ontwikkelingen. Bij alle drie is het gebiedsplan gewijzigd conform de aanvraag. Voor de realisatie van de drie projecten was het essentieel dat die mogelijkheid er was. De noodzakelijke wijzigingen in de begrenzingsvragen vragen echter wel veel tijd, omdat slechts eenmaal per jaar wijzigingen worden beschikt (en dus zekerheid voor de initiatiefnemer wordt verkregen). Geconstateerd wordt dat dit de doorlooptijd van deze projecten behoorlijk lang maakt / heeft verlengd. Ook de provincie zelf kan hierdoor niet snel inspelen op nieuwe kansen en ontwikkelingen (zoals het vrijkomen van cruciale percelen). De vraag is of dat nodig is en/of niet anders georganiseerd kan worden.

De mate waarin de gebiedsplannen sturend zijn op de te realiseren natuur is eigenlijk vrij beperkt. Alleen bij Westerflier is de bestaande (en begrensde) natuur mede richtinggevend geweest voor het project, maar dat lag ook voor de hand, gelet op de bestaande (en in het gebiedsplan 'bevestigde') waarden van het landgoed.

In de gevallen waar voor pluspakketten gekozen is, is het onzeker of en zo ja op welke termijn de natuurdoelen daarvan gerealiseerd worden. Kennis van natuurbeheer speelt daarbij ook een rol. De eigenaren Oosterveld en Barneveld staan nieuw in het vak van natuurbeheerder. De intenties zijn goed, maar er is mogelijk professionele kennis (en misschien dus ook begeleiding) voor nodig om de niveaus van de pluspakketten te halen.

Instrumentarium Programma Beheer

Het is duidelijk dat alle projecten, maar vooral Oosterveld en Barneveld niet waren gerealiseerd zonder de subsidie functieverandering. De subsidie vormt de basis van de

financiële onderbouwing van de omvorming. Bij Barneveld was ook de mogelijkheid voor de rode functie (met 3 bouwkavels voor 3 villa's) essentieel voor de financiële haalbaarheid.

Bij de inrichtingssubsidie wordt er met name bij Westerflier 'geworsteld' met kosten voor de planvorming die niet of niet in een keer subsidiabel zijn. Er is een ontwikkeltraject gelopen met alle partners, waarin door de opdrachtgever fors geïnvesteerd is in een goede ecologische onderbouwing, maar waarbij de realisatie in kleine stapjes verloopt en dus de mogelijkheid voor het opvoeren van plankosten beperkt en versnipperd is. Hoewel creatieve oplossingen gezocht en gevonden werden, is deze situatie niet wenselijk als dat zou betekenen dat – in andere gevallen – men af zou zien van een goede ecologische onderbouwing.

Ook is gesignaleerd dat de calculaties voor de begroting van de inrichtingskosten door DLG vaak fors afwijken van de ingediende begroting (de laagste begroting wordt voor de toekenning aangehouden) en dat dit ook tussen ambtenaren van DLG sterk verschilt. Daarover wordt regelmatig met succes bezwaar aangetekend (niet in deze cases gebeurd).

Verder laat de vaste hoogte van de subsidie ook weinig ruimte voor plankosten, wanneer er kostbare inrichtingsmaatregelen getroffen moeten worden. Met name grondverzet slokt het grootste deel van die subsidie op. Het is denkbaar dat daardoor andere keuzes worden gemaakt (bijv. niet plaggen, geen verondieping, geen poelaanleg enz.), keuzes die wellicht minder natuurr resultaat zullen opleveren. Op deze wijze wordt met de subsidiekosten gestuurd en niet of minder door de potenties van de locatie. Dit zou wellicht opgelost kunnen worden door te werken met vaste bedragen per inrichtingsmaatregel.

De hoogte van de beheerssubsidie is zodanig dat van de particulier een forse bijdrage voor het beheer wordt gevraagd. Voor een landgoedeigenaar is dat z'n business, maar een stoppende boer wil dat zijn eigendom na de omvorming zo min mogelijk kost. De keuze voor bos (met CO2-contract) is daarom heel begrijpelijk.

Het verdwijnen van de mogelijkheid bos te realiseren buiten de EHS begrenzing, wordt vanuit de optiek van de onder druk staande agrarische sector minder begrijpelijk gevonden. De animo voor bosaanleg buiten de EHS is in ieder geval nog groot. Vanuit de optiek van het Programma beheer is het wel begrijpelijk dat geen bosaanleg buiten de EHS meer wordt gefinancierd; de gelden worden immers ingezet om de begrensde (P)EHS te realiseren. Overigens beoordeelt Van Barneveld de gemiddelde hoogte van de subsidies van de pluspakketten als voldoende. Oosterveld daarentegen ziet de beheersvergoeding bij lange na niet toereikend (o.a. door waterschapslasten). Verder leert de case Westerflier dat het voor de particulier niet altijd gunstig is om voor de pluspakketten te kiezen. Redenen hiervoor zijn de risico's die daarmee gelopen worden (het terugbetalen van gelden als de resultaten niet meer gehaald worden) zonder dat men daar direct invloed op heeft. De hogere beheerssubsidie weegt dan onvoldoende op tegen de risico's. De vraag is of daarmee uiteindelijk de overheidsdoelen gehaald gaan worden. De cases laten geen heldere conclusie toe over het al dan niet toereikend zijn van de beheerssubsidies.

Verder wordt geconstateerd dat er behoefte is aan waardering voor de toename van aantallen soorten en exemplaren, ook al heeft men het pluspakketniveau nog niet bereikt. Dat wordt nu niet financieel of 'emotioneel' gehonoreerd.

Er is nu geen begeleiding bij het beheer. Bij een beoogde doorgroei naar pluspakketten zou het goed zijn wanneer een ecooloog met de eigenaar meekijkt, adviezen geeft voor eventuele bijsturing van het beheer en de ontwikkelingen volgt en op waarde kan schatten. Dat zou de kwaliteit en duurzaamheid van de natuurontwikkeling ten goede kunnen komen.

De regeling voor landschapselementen is financieel niet aantrekkelijk vanwege het feit dat er geen subsidie functieverandering aan vastzit.

Betrokkenen

Opdrachtgever en adviseurs

In de drie cases komt de motivatie aan de opdrachtgeverskant om natuur te realiseren voort uit persoonlijke belangstelling, idealisme en enthousiasme, en met inbreng van eigen ideeën, wensen en inzichten (en die van hun adviseurs). Deze motivaties zijn inhoudelijk zeer bepalend geweest voor wat gerealiseerd werd. De subsidies uit het Programma Beheer leverden aan de financiële haalbaarheid van de plannen een wisselende maar niettemin essentiële bijdrage. Men wilde natuur realiseren en dat werd onder andere door het Programma Beheer ook mogelijk gemaakt. Overigens is het natuurbeheer in twee van de drie cases niet de eerste drijfveer voor de omvorming, maar lag de drijfveer in financiële en functionele omvorming van het bezit.

Provincie, gemeenten, dienst Regelingen (voorheen Laser) en DLG

De bereidheid van de provincies en gemeenten om constructief mee te denken was er in alle cases. De informatievoorziening, in een vroeg stadium, door de provincies zou nog beter kunnen, o.a. door actief te informeren over mogelijke valkuilen en vereisten in het proces en door meer persoonlijke begeleiding bij projectontwikkeling en aanvragen. De sturing op de natuurdoelen kan met deze persoonlijke begeleiding ook een verdieping krijgen (naast het gebiedsplan). Dienst Regelingen en DLG komen er in deze casestudies wat minder positief uit. Met name personeelwisselingen (en de gevolgen daarvan zoals hernieuwde contactopbouw) worden als onplezierig ervaren. De strikte hantering van de regeling Programma Beheer is vanuit de rijksoverheid gezien misschien wel een sterk punt (dat hoort immers bij de functie van dienst Regelingen en DLG als controlerende diensten), maar daarbij moet het doel van de regeling (natuur realiseren door particulieren) wel in het oog worden gehouden. Een meer meedenkende, flexibele, begripvolle en klantgerichte houding hoort daar bij. Verder wordt er communicatie gemist tijdens het behandeltraject van de aanvraag, waardoor men eventueel voorbereid is op gerezen vragen en een eventuele afwijzing. Door tijdige melding van problemen in de aanvraag kan de aanvrager wellicht al volgende stappen zetten (bijvoorbeeld de wijziging van het gebiedsplan in gang zetten), zonder eerst op de formele afronding van de aanvraagprocedure te hoeven wachten.

Overigen

Daarmee zijn louter positieve ervaringen opgedaan. De grote lijn daarin is de constatering dat een tijdige en directe betrokkenheid van de diverse partijen de beste resultaten boeken wat betreft draagvlak en ideevorming. Het initiatief van het Waterschap Regge & Dinkel voor het opstellen van de visie voor en met de landgoedeigenaren rond Diepenheim is een voorbeeld voor een succesvolle, gebiedsgerichte aanpak.

4.5 Suggesties voor verbetering op basis van de case studies

Informatievoorziening en ondersteuning

De informatievoorziening voor de particulier moet voldoende ingaan op informatie over proceseisen, indicaties van tijdbesteding en doorlooptijd, mogelijkheden ten behoeve van de financiële haalbaarheid, een checklist of stappenplan bieden en up-to-date ervaringen uit de praktijk - zoals veelgestelde vragen, valkuilen en dergelijke - beschikbaar maken.

Een goede klantgerichte houding bij provincie, dienst Regelingen en DLG (bijv. door middel van 'accountmanagement') is nodig om de onervaren particulier niet te ontmoedigen of te frustreren, waardoor ook kansen verloren kunnen gaan. Scheiding en afbakening van taken bij DLG kunnen daarbij belangenverstrengeling voorkomen. Een goede klachtenafhandeling hoort daar ook bij.

Planvorming

Het vooroverleg en het inhoudelijk meedenken door de provincie kan mogelijk nog actiever benut worden als sturingsmoment ten behoeve van de te bereiken natuurdoelstellingen van het gebiedsplan.

Via gebiedsgerichte visievorming en interactieve aanpak met alle betrokkenen in de complexe en prioritaire gebieden zou de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (PEHS) en de daarin gewenste natuurdoelstellingen uit het gebiedsplan sneller en efficiënter te realiseren zijn (werkwijze landinrichting). Een dergelijke visievorming zou dan door de provincie gefinancierd kunnen worden.

Regeling Programma Beheer

Indien de provincie de kosten voor visievorming niet kan of wil dekken, zou toch een vorm van subsidie voor het ontwikkelen van gebiedsgerichte visies (Plankosten Plus) gewenst zijn, om de natuurdoelen op een hoger plan te kunnen tillen en synergie in de realisatie te kunnen bewerkstelligen (zodat de EHS een samenhangende verzameling 'postzegeltjes' bos en natuur wordt van hoge kwaliteit).

Samenhang met overig beleid

De samenhang met andere beleidsvelden (bijvoorbeeld archeologie en cultuurhistorie) in relatie tot de inrichting in het kader van het Programma Beheer vraagt aandacht. Een aantal respondenten noemt in dit kader ook het beleid met betrekking tot bosaanleg buiten de EHS.

5 Analyse van gebiedsplannen

5.1 Inleiding

Het Rijk heeft de natuurdoelen die zij wil realiseren vastgelegd in onder andere de Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. De taakstellingen voor het natuurbeleid (begrenzing, allocatie van beheerpakketten) zijn gedecentraliseerd naar de provincies. Provincies hebben de taakstellingen verder geconcretiseerd en gelokaliseerd en beschreven in gebiedsplannen. De gebiedsplannen vormen het kader voor beoordeling van de subsidieaanvragen Programma Beheer.

In alle provincies zijn een aantal plannen geanalyseerd om overeenkomsten en verschillen tussen provincies in beeld te brengen. Bij deze analyse is gekeken naar de volgende aspecten:

- Aantal plannen per provincie
- De opzet van gebiedsplannen
- De mogelijkheden voor tussentijdse wijzigingen
- De inspraak bij het opstellen van gebiedsplannen
- Bestaande versus nieuwe natuur
- SAN
- Ruime Jas gebieden
- Wie mag beheren?
- Het aantal mogelijke beheerpakketten per locatie
- Beheren via een collectief contract versus een individueel contract.
- Overige aspecten

In bijlage 1 is meer in detail ingegaan op overeenkomsten en verschillen tussen de geanalyseerde plannen op bovenstaande aspecten. In paragraaf 5.2 wordt een globaal beeld van deze analyse geschetst.

De analyse van de gebiedsplannen heeft een basis gevormd voor de teksten over ruimtelijke sturing die in paragraaf 7.2 van deze rapportage zijn opgenomen.

5.2 Resultaten van de analyse

In tabel 5.1 is een overzicht gegeven van de plannen per provincie. Het gaat daarbij om de natuurgebiedsplannen, beheersgebiedsplannen en landschapsgebiedsplannen.

Tabel 5.1 Aantallen plannen per provincie en geanalyseerde plannen.

Provincie	Aantal deelgebieden	Aantal plannen totaal	Bekeken gebiedsplannen	Type		
				Natuur-gebiedsplan	Landschaps-gebiedsplan	Beheersgebiedsplan
Groningen	4	1	Groningen	SN + SAN + landschap (Integraal)		
Friesland	7	10	3 gewone ngp, beheersgbp Gaasterlân-Slaet, landschapsgbp Noordelijke Friese Wouden en beheersgbp	SN + SAN + Landschap (8x)	Landschaps-gebiedsplan Noordelijke Friese Wouden	SAN (vrij inzetbare hectaren landschap+ probleemgebieden) (1x)
Drenthe	1	1	Drenthe	SN + SAN + landschap (Integraal)		
Overijssel	7	1	Salland (deelplan, voordat het plan integraal werd in 2006)	SN + SAN + Landschap (Integraal)		
Flevoland	3	2	zowel natuur- als beheersgbp	SN + landschap	SAN	
Gelderland	5	1	Gelderland	SN + SAN + landschap (Integraal)		
Utrecht	9	10	Utrechtse Heuvelrug, Eemland en beheersgbp	SN	SAN + landschap	
Noord-Holland	7	8	Gooi en Vechtstreek en op onderdelen Texel	SN + SAN + landschap (Integraal)		
Zuid-Holland	11	10	Veenweiden-Midden Zuidplas	SN	SAN + landschap	
Zeeland	1	1	Zeeland	SN + SAN + landschap (Integraal)		
Noord-Brabant	11	12	Dommeldal-Noord	SN + landschap	SAN + landschap	
Limburg	11*	12*	Zuid-Limburg Zuid	SN + SAN + landschap (Integrale Stimuleringsplannen)		

*over deze aantallen kon geen zekerheid verkregen worden. De informatie daarover is tegenstrijdig.

Nieuwe en bestaande natuur, SAN en SN

De gebiedsplannen verschillen onderling qua inhoud en opzet tussen de provincies. Sommige provincies maken aparte natuurgebiedsplannen (voor de SN natuur binnen de begrensde EHS), landschapsgebiedsplannen (voor zowel SAN als SN veelal binnen en buiten EHS) of beheersgebiedsplannen (veelal SAN buiten EHS). Andere provincies maken combinaties van meerdere van bovenstaande plannen. Weer andere maken integrale plannen waarin zowel SN, SAN en landschap binnen en buiten de EHS aan de orde komen. Soms zijn gebiedsplannen ook geïntegreerd met ander provinciaal beleid tot brede provinciale ontwikkelingsplannen.

In veel provincies kunnen (onder voorwaarden en in bepaalde gebieden) SAN pakketten worden aangevraagd vooruitlopend op SN pakketten. Provincies bieden daarmee mogelijkheden voor 'lichtere' vormen van natuurbeheer vooruitlopend op een definitieve functieverandering van de grond naar natuur. Het SAN beheer wordt daarmee gezien als een

'opstap' naar het SN beheer. Per 1 januari 2007 is het niet meer mogelijk om in de voor SN begrensde gebieden vooruitlopend op de definitieve functieverandering SAN pakketten aan te vragen.

Buiten de begrensde EHS werken de meeste provincies met de ruime jas methode (veelal SAN natuur). Daarmee wordt de beheerders flexibiliteit geboden in de exacte locatie waar natuur gerealiseerd kan worden. Zowel binnen als buiten de EHS is het meestal mogelijk een keuze te maken uit meerdere SAN of SN pakketten die voor een bepaald terrein kunnen worden aangevraagd. Daarmee wordt eveneens flexibiliteit aan de beheerders geboden.

In de gebiedsplannen is weinig aandacht voor de bestaande natuur binnen de begrensde gebieden. Daarmee ontbreekt het kader op basis waarvan omvorming van bestaande natuur kan worden aangevraagd.

Wie mag beheren?

De meeste provincies zijn duidelijk over het feit dat nieuwe natuur ook door particulieren beheerd mag worden. Het merendeel spreekt echter wel een beargumenteerde voorkeur uit voor een terreinbeherende organisatie (TBO) als beheerder van procesnatuur (de grotere, natuurlijke en dynamische systemen) en van gebieden die als afronding van bestaande natuur zijn begrensd. Soms wordt daarop een uitzondering toegestaan (bijv. Overijssel, Stichting IJsseldelta), maar gebonden aan voorwaarden. De grote landgoedeigenaren worden ook soms als aparte groep particuliere beheerders genoemd. Verder is er ook veel sprake van maatwerk. Argumenten die hierbij gebruikt worden hebben vooral betrekking op de vereiste kennis en ervaring en de wenselijke 'eenheid van beheer'.

Totstandkoming van gebiedsplannen

In veel gevallen is al voordat begonnen werd met het opstellen van gebiedsplannen overleg gevoerd met de belangrijkste direct betrokken actoren. Tijdens het proces van het opstellen van gebiedsplannen zijn er inspraakrondes (workshops e.d.) gehouden. Op basis van de inspraak is uiteindelijk een gebiedsplan opgesteld en formeel ter inzage gelegd. Grondgebruikers hebben daarmee een sturende invloed gehad op hetgeen in de gebiedsplannen staat. De gebiedsplannen geven zelf relatief weinig informatie over de inspraak en de wijze waarop inspraak is meegenomen in de uiteindelijk vastgestelde gebiedsplannen. Dit is veelal in aparte notities beschreven.

Inspraakreacties behandelen zowel de begrenzing (voor SN en SAN) als het op een bepaalde plaatst gewenste type natuur (de pakketten die voor een bepaald perceel kunnen worden aangevraagd).

Speelruimte binnen gebiedsplannen

Uit de gebiedsplannen wordt veelal niet duidelijk welke speelruimte er nog binnen het gebiedsplan is (mogelijkheden voor het wijzigingen van begrenzingen, de keuze van andere natuurdoelen etc.). Uit gesprekken met provincies blijkt dat daarvoor mogelijkheden zijn, maar dat deze van geval tot geval bekeken worden. De ene provincie lijkt meer open te staan voor voorstellen voor wijzigingen van gebiedsplannen dan de andere provincie.

Provinciaal maatwerk

De provincies werken pro-actief aan mogelijkheden voor bijzondere situaties in hun gebied, zoals bijzondere pakketten, extra provinciale subsidies, subsidies voor planvorming, aparte planvormen e.d. en schuwen ook experimenten niet. De provinciale overheden zoeken daarmee naar maatwerk binnen de context van de specifieke provinciale situatie en het provinciale beleid.

Gebiedsplannen als communicatie instrument

Gebiedsplannen zijn in de huidige vorm niet (altijd) geschikt als communicatie instrument naar grondeigenaren. Noodzakelijke bijlagen zijn vaak niet gemakkelijk te vinden en begrenzingenkaarten zijn soms alleen digitaal te verkrijgen (waarvoor dan ook soms nog aparte software gedownload moet worden). Het detailniveau en gebruiksgemak van kaarten verschilt van provincie tot provincie. Daarentegen hebben veel provincies aanvullende instrumenten (helpdesken, subsidieloketten, persoonlijke begeleiding) om maatwerk te kunnen leveren aan grondeigenaren en met grondeigenaren te kunnen 'communiceren'.

De variatie in dikte van gebiedsplannen is aanzienlijk (van dunne overzichtelijke plannen tot dikke, tot in detail uitgewerkte, deelgebiedsplannen). Het gebruiksgemak van de plannen verschilt daardoor ook sterk. Het is onduidelijk of gebruiksgemak ook een rol heeft gespeeld bij het opstellen van de gebiedsplannen en of de gebiedsplannen door de provincies wel worden beschouwd als een communicatiemiddel.

Gebiedsplannen lijken qua vorm en inhoud eenvormiger te worden. Bij het opstellen van de eerste gebiedsplannen is wat dit betreft wel wat gepioneerd. Nieuwere gebiedsplannen worden steeds meer standaard opgesteld.

Kennis van natuurbeheer

Er zijn verschillen in de mate waarin in de gebiedsplannen voor de verschillende locaties beschrijvingen worden gegeven van de potenties en streefbeelden voor de natuur en de daarbij na te streven natuurtypen en –beelden. Dit betekent overigens niet dat deze informatie niet elders buiten de gebiedsplannen om te vinden is. De provincie Limburg heeft bijvoorbeeld een handboek streefbeelden natuur en water beschreven dat te koop is.

De gebiedsplannen zelf geven geen informatie over de praktijk van het beheren van natuur met pakketten.

Relatie met RO instrumentarium.

In de gebiedsplannen wordt over het algemeen niet duidelijk de relatie met het RO-instrumentarium gelegd, afgezien van algemene paragrafen over het relevante beleid in de provincie, zoals streekplan e.d. In enkele gebiedsplannen worden gemeenten geadviseerd om op de begrensde gronden in de bestemmingsplannen buitengebied een wijzigingsbevoegdheid vast te leggen. Er wordt niet beschreven hoe wijzigingen op het NGP tot stand komen of mogelijk zijn en wanneer daar een aanpassing van het bestemmingsplan voor nodig is.

ILG

Met de komst van het ILG zouden gebiedsplannen weleens kunnen uitgroeien tot integrale plannen voor de ontwikkeling van het landelijke gebied (inclusief reconstructie, nationale landschappen e.d.). Soms zijn gebiedsplannen nu al geïntegreerd met ander provinciaal beleid tot brede provinciale ontwikkelingsplannen.

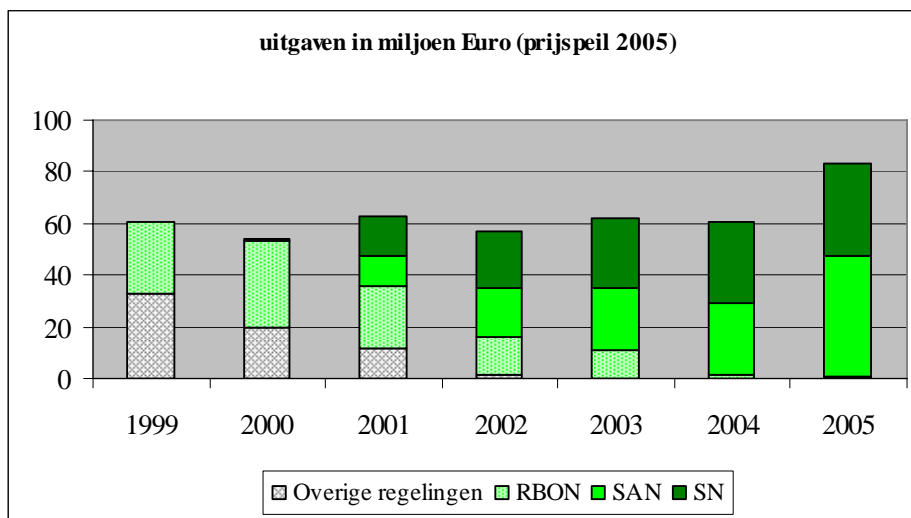
6 Financiële stromen en apparaatuitgaven

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiële stromen en de kosten die samenhangen met de uitvoering van de regelingen voor natuurbeheer. In paragraaf 6.2 wordt ingegaan op de uitgaven voor natuurbeheer in de loop der jaren. Paragraaf 6.3 gaat in op de apparaatuitgaven. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen apparaatkosten voor de overheid en apparaatkosten voor de terreinbeherende organisaties.

6.2 Uitgaven beheer

Deze paragraaf gaat in op de uitgaven die LNV, deels met cofinanciering van de EU, heeft voor de regeling Programma Beheer. Formeel lopen de uitgaven voor Programma Beheer vanaf 2000. In dat jaar gaat het echter om een relatief gering bedrag van ruim € 300.000 (DR, 2006). Wel zijn er dat jaar verplichtingen aangegaan die in de jaren 2001 en later tot uitgaven hebben geleid. In de loop van de jaren 2001 tot en met 2004 nemen de uitgaven dan ook gestaag toe, terwijl de uitgaven voor de oude regelingen die in Programma Beheer zijn opgegaan snel afnemen.



Figuur 6.1 Uitgaven Programma Beheer 2000-2005 en voorafgaande regelingen 1999-2000 (Bron: Dienst Regelingen (Rabbit systeem per 10 april 2006), Jaarverslagen LNV (voor RBON), ramingen RBON (MNP), bewerking: LEI).

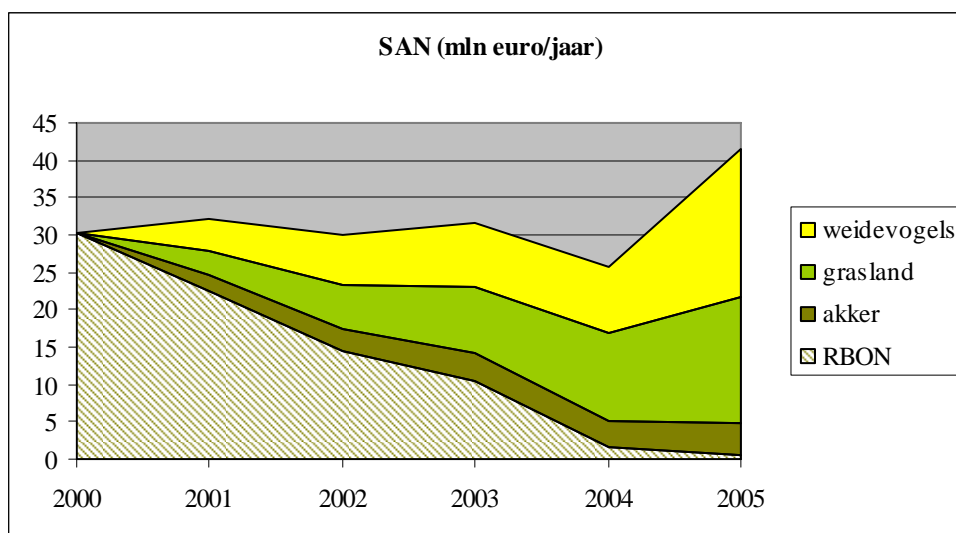
Over de periode 1999-2004 zijn de uitgaven voor Programma Beheer (en de voorgangers) tamelijk stabiel, rond een gemiddelde van bijna € 60 miljoen per jaar, met fluctuaties daar omheen van minder dan $\pm 10\%$. Opvallend is de stijging van 40% in 2005. Deze is volledig toe te schrijven aan een toename van de uitgaven voor SAN van € 19,4 miljoen. Tweederde hiervan komt voor rekening van de collectieve weidevogelpakketten.

In de loop van de periode is het aantal beheerde hectaren SAN geleidelijk toegenomen. Tegelijkertijd zijn de gemiddelde bedragen per hectare voor SAN gedaald. Aanvankelijk domineerden binnen de nog beperkte aantallen hectares de “duurdere” pakketten. Vooral het opnemen van de collectieve weidevogelpakketten heeft het bedrag per hectare aanzienlijk laten dalen, terwijl door de gelijktijdige toename van het areaal toch het totale subsidiebedrag is toegenomen.

Bij SN heeft zich een omgekeerde beweging voltrokken. Het gemiddeld betaalde bedrag per hectare is daar licht gestegen. Ook hier is de achtergrond niet zozeer de verandering in subsidiebedrag per hectare als wel de relatieve toename van duurdere pakketten.

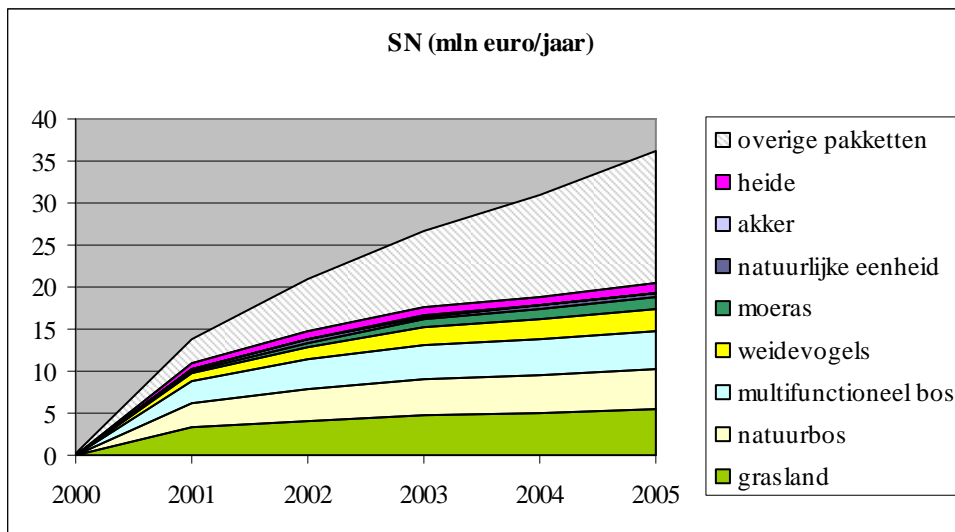
De uitgaven voor de Regeling organisatiekosten Samenwerkingsverbanden (ROS) zijn betrekkelijk gering en niet inbegrepen in bovenstaande cijfers. In 2001 ging het om € 1,7 miljoen (Jaarverslag LNV 2001. LNV 2002); in 2002 om € 0,3 miljoen (Jaarverslag 2002, LNV, 2003). Vanaf 2003 zijn de uitgaven niet meer afzonderlijk zichtbaar.

Binnen de regelingen SAN en SN worden veel verschillende pakketten onderscheiden, voor SAN is een uitsplitsing voorhanden in circa 225 pakketten, voor SN in circa 85 pakketten. In de figuren 6.2 en 6.3 is de ontwikkeling weergegeven van de uitgaven aan enkele clusters van pakketten. Bij SAN zijn daarbij ook de aflopende RBON-uitgaven opgenomen.



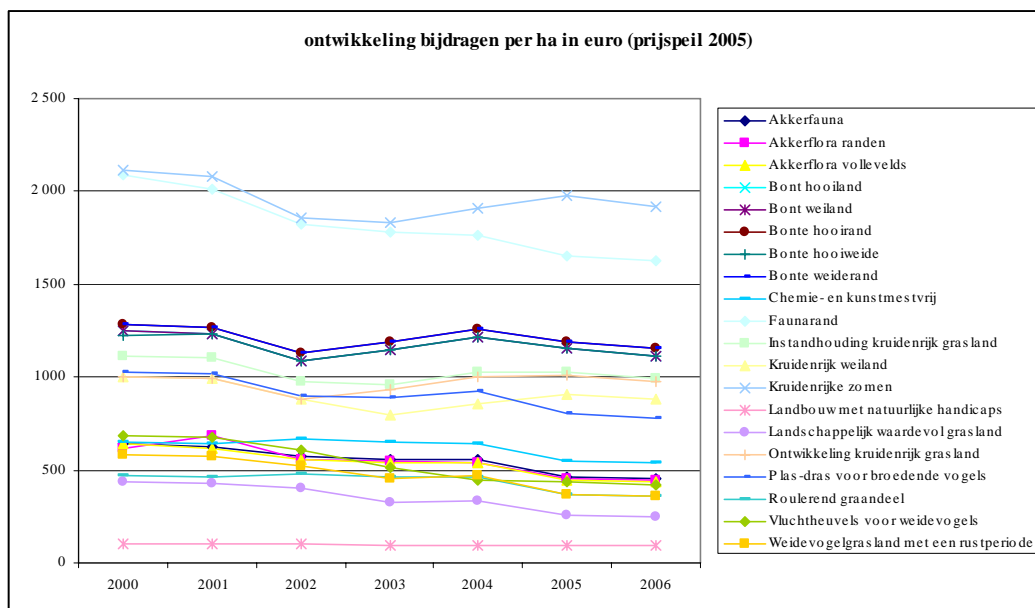
Figuur 6.2 Uitgaven SAN 2000-2005 en RBON naar pakkettype (Bron: DR, 2006; bewerking: LEI op basis clusters MNP). Enkele pakketgroepen zijn niet in de clustering meegenomen. De meegenomen pakketgroepen hebben betrekking op 88% van de SAN uitgaven.

De weidevogelpakketten nemen bij SAN circa 40% tot 50% van de subsidie voor hun rekening, een aandeel dat in de loop van de jaren licht toeneemt. Voor 2006 (voorlopige cijfers) bedraagt het aandeel meer dan 60%. De akkerpakketten zijn in de periode 2000-2005 weliswaar in absolute zin licht toegenomen, maar binnen SAN als geheel gedaald van 24% in 2002 tot 11% in 2005. Voor SN zijn aandelen van de pakketgroepen vrij constant, met een lichte relatieve afname van multifunctioneel bos en natuurbos. Sterk gegroeid zijn de “overige” pakketten; deze hebben met name betrekking op Functieverandering, inrichting en recreatie.



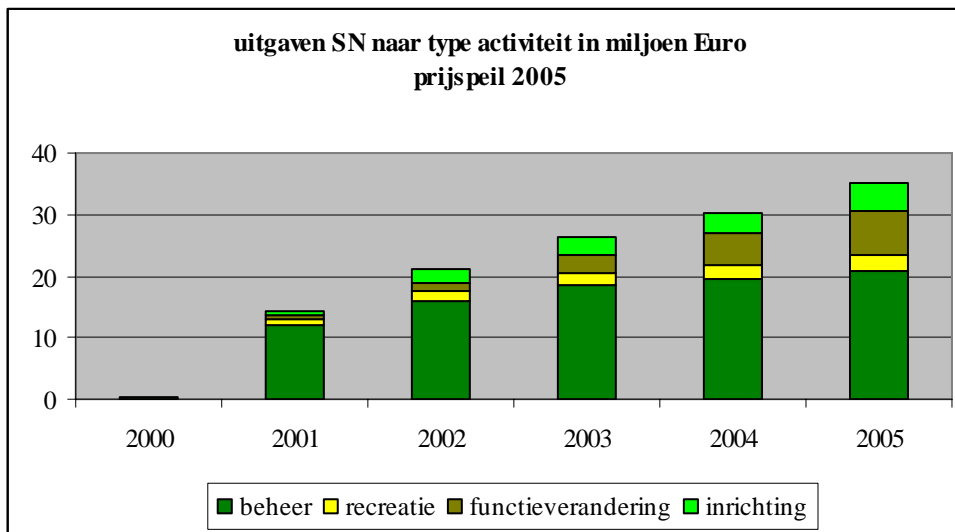
Figuur 6.3 Uitgaven SN 2000-2005 naar pakkettype (Bron: DR, 2006, bewerking: LEI op basis clusters MNP).

De vergoedingen voor de SAN-pakketten zijn, gecorrigeerd voor prijsontwikkeling, over de hele periode 2000-2006 licht afgenomen (figuur 6.4).



Figuur 6.4 Ontwikkeling beheerbijdrage SAN, per groep van pakketten.

Verreweg het grootste deel van de SN-uitgaven heeft betrekking op beheer, in 2005 circa 58%. Functieverandering neemt 20% voor haar rekening en is daarmee relatief sterk gestegen, in 2001 ging het nog om 3% (figuur 6.5). Landschapspakketten hebben een gering aandeel.



Figuur 6.5 Uitgaven SN 2000-2005 naar pakkettype. Bron: Dienst Regelingen (Rabbit systeem per 10 april 2006); bewerking LEI

6.3 Apparaatuitgaven

De uitvoering van beleid brengt uitgaven met zich mee die samenhangen met de personele en materiële middelen die ingezet worden om het beleid uit te voeren. De verstrekte subsidies in het kader van SAN, SN, ROS behoren niet tot de apparaatkosten.

Apparaatkosten worden gemaakt door de rijksoverheid, andere overheden, beheerorganisaties en particulieren die gebruik maken van regelingen. Het feit, dat Programma Beheer behoort tot het overheidsbeleid legt de nadruk op de analyse van de apparaatuitgaven van de (rijks)overheid. Echter, ook de kosten die anderen, met name de ontvangers van subsidies maken, zijn van belang tegen de achtergrond van de beleidsmatige aandacht voor beperking van administratieve lastendruk.

De verdeling van apparaatkosten tussen verstrekkers van bijdragen (de overheid) en de ontvangers (beheerders van natuur) kan sterk verschillen afhankelijk van de opzet van de regeling. Zo zijn de apparaatuitgaven in de vorm van menskracht voor het Ministerie van LNV en haar diensten bij het Programma Beheer veel hoger dan bij dit ministerie voor de aansturing van SBB. In dat laatste geval vindt aansturing plaats via één opdracht en komen de apparaatkosten meer voor rekening van SBB.

Overheden

De apparaatkosten voor de rijksoverheid voor Programma Beheer bedroegen op grond van recente informatie van LNV (LNV, 2006a) voor 2005 11 miljoen Euro, ofwel 13% van de verstrekte subsidies. Hierin zijn begrepen de apparaatuitgaven van de diensten van Dienst Regelingen (DR), Dienst Landelijk Gebied (DLG) en Algemene Inspectiedienst (AID), maar niet de kosten van het departement (Directie Natuur), die voor de laatste jaren geraamd worden op gemiddeld minder dan 0,5 miljoen Euro. Ook de uitvoeringskosten die samenhangen met de uitfasering van RBON zijn hierin niet begrepen. In de loop van de jaren fluctueerden de apparaatuitgaven tussen 13% en 21% van de verstrekte subsidies (tabel 6.1). Ter vergelijking zijn ook de uitvoeringskosten volgens de tussentijdse evaluatie in tabel 6.1 opgenomen.

Tabel 6.1 Raming apparaatkosten rijksoverheid voor Programma Beheer, nominale bedragen, exclusief eigen apparaatkosten LNV, Directie Natuur (Bron: Bron: LNV, 2006a; DR, 2006, bewerking LEI; Meeuwissen & Mulder, 1999; B&A, 2003).

Jaar	Uitvoeringskosten miljoen Euro	Betaalde subsidies miljoen Euro	Aandeel uitvoeringskosten	Uitvoeringskosten in miljoen Euro volgens	
				tussentijdse evaluatie	ex ante evaluatie (*)
2002	8,1	38,6	21%	11,9	7,3
2003	8,1	50,3	16%	14,7	8,7
2004	9,7	57,9	17%		11,5
2005	10,9	82,5	13%		10,9
Oude regelingen (1999)	5,9	52,8	11,2%		

(*) teruggerekend naar nominale bedragen in het corresponderende jaar

De conclusie die uit de gegevens getrokken kan worden is dat de apparaatuitgaven die het Rijk maakt voor Programma Beheer ten opzichte van de oude regelingen na de aanvankelijke sterke stijging tijdens de startperiode ook op termijn niet zijn gedaald. Dit geldt zowel in absolute bedragen als ten opzichte van het verstrekte subsidiebedrag. Hierbij kan wel worden aangetekend, dat het aantal beheerde hectaren in de loop van de tijd geleidelijk is toegenomen, wat een verhogend effect heeft op het totaal van de uitvoeringskosten. Voor SN zijn de apparaatkosten per beheerde hectare in 2005 met circa 20% gedaald ten opzichte van 2002. Voor SAN is de daling als gevolg van definitiewijzigingen in de hectaren en samenloop met uitfasering RBON moeilijk te bepalen.

De samenvoeging van de waaier van oude regelingen in Programma Beheer heeft dus niet geleid tot een afname van de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering. In het ex ante onderzoek naar de budgettaire consequenties van Programma Beheer (Meeuwissen en Mulder, 1999) was reeds verwacht dat de uitvoeringskosten zouden stijgen. Tegelijk met de invoering van Programma Beheer is het accent verlegd naar outputsturing. De consequentie hiervan is, dat deze output ook vastgesteld moet worden, wat onvermijdelijk extra kosten meebrengt. In hoeverre dit een verklaring vormt van het achterwege blijven van een mogelijk verwachte daling kon niet worden vastgesteld.

Een norm voor apparaatuitgaven voor regelingen bestaat niet. Voor een belangrijk deel betreft het personeelskosten. In publieke organisaties varieert het deel van het personeelsbestand dat als 'overhead' kan worden aangemerkt van 18% tot bijna 45% (Huijben & Geurtsen, 2003). Bij een analyse van de apparaatuitgaven voor gehele beleidsvelden van onder andere LNV, VWS en VROM komen eveneens groot verschillen in apparaatkosten naar voren (variërend van 2% tot 46%). Voor de zesjarige Europese regionale ontwikkelingsprogramma's wordt een aandeel van 1,5% aan apparaatuitgaven ("technische assistentie") min of meer als norm gehanteerd. Dit betreft niet alleen de uitgaven voor het beoordelen van aanvragen en het verrichten van betalingen, maar ook evaluaties, voorlichting, etc.

Ter vergelijking worden nog de apparaatuitgaven gegeven voor verwerving en inrichting van de EHS. Deze omvatten zowel verworven hectares (nat en droog), afgeronde hectares ingerichte natuur (nat en droog) en hectares die ingericht worden (nat en droog "onderhanden werk"). Door de lange tijd die met inrichting gepaard kan gaan, bepaalt deze laatste post van onderhanden werk circa 80% van de hectares die onder "verwerving en inrichting" kunnen worden gerekend. De apparaatuitgaven voor werving en inrichting op deze wijze berekent bedragen circa 19% van de daadwerkelijke uitgaven voor verwerving en inrichting (tabel 6.2). Het onderzoek "Van aankoop naar beheer" (MNP, 2005) gaat uit van "relatief lage" transactiekosten voor de EHS van minder dan 10% van de totale uitgaven. Op grond van de realisaties zoals hier berekend gaat het om minimaal 13% voor beheer en 16% voor verwerving en inrichting.

Tabel 6.2 Apparaatuitgaven per hectare voor verwerving en inrichting (Bron: Jaarverslag LNV 2003, 2005, bewerking: LEI).

	2002	2003	2004	2005
Totaal ha behandelde ha (verworven, afgerond, onderhanden)	35 935	41 600	37 589	35 021
Uitgaven voor verwerving en inrichting, in miljoen €	225,8	174,2	104,6	107,0
Apparaatsuitgaven, in miljoen €	18,1	21,3	19,7	20,3
Apparaatsuitgaven in per ha in € van 2005	528	524	531	579
Apparaatsuitgaven in vergelijking tot programma-uitgaven	8%	12%	19%	19%

Voor de natuurverkenning 1997 zijn voor provincies de apparaatuitgaven voor natuur berekend op grond van CBS-cijfers en eigen enquêteringen. Op basis hiervan blijkt dat voor provincies de apparaatuitgaven ruim 50% zijn ten opzichte van de uitgaven voor verwerving en beheer (tabel 6.3). Deze relatief hoge verhouding is terug te voeren op de taken van provincies bij het opstellen van gebiedsplannen.

Tabel 6.3 Apparaatuitgaven per hectare voor verwerving en inrichting (Bron: Hekhuis, 1997).

	1991	1992	1993
apparaatskosten	39%	34%	34%
beheer en inrichting	38%	32%	40%
verwerving	23%	34%	27%
totaal	100%	100%	100%
Apparaat als fractie van verwerving, inrichting en beheer	64%	51%	51%

Terreinbeheerders

De apparaatkosten voor het uitvoeren van een regeling hangen uiteraard samen met de opzet van de regeling. Een regeling met een relatief lage verantwoordingsplicht brengt automatisch lage apparaatkosten mee voor de terreinbeheerder. Een complexe regeling (met veel doelpakketten) brengt naar verwachting hoge kosten mee in de sfeer van aanvragen (beheerder, maar ook DLG en DR bij 'verwerking' van de aanvragen), controle (DLG en DR) en verantwoording (de beheerder)

Vóór invoering van het Programma Beheer waren de Regeling Bijdrage particuliere Natuurbeschermingsorganisaties, de regeling Functiebeloning Bos en Natuurterreinen en de RBON de drie belangrijkste regelingen gericht op het beheer en de ontwikkeling van natuur. Met de Regeling Bijdrage particuliere natuurbeschermingsorganisaties ontvingen de beheerders een vast subsidiebedrag per hectare. Hiervoor diende zij een

accountantsverklaring te overleggen over het aantal hectare dat in beheer was. Voorwaarde voor het verkrijgen van een beheerbijdrage was dat er een beheerplan (looptijd 10 jaar) aanwezig was.

De regeling Bijdrage particuliere Natuurbeschermingsorganisaties was naar het oordeel van de beheerders eenvoudig, overzichtelijk en kostte weinig tijd. Er was geen verplichting voor monitoring of verantwoording over welke natuurwaarden in stand gehouden of gerealiseerd werden.

De regeling Functiebeloning Bos en Natuurterreinen was eenvoudig en kende voor zowel overheid als terreineigenaar in tegenstelling tot de eraan voorafgaande regelingen lage uitvoeringslasten (Hekhuis *et al*, 1997). Er was geen verplichting voor monitoring of verantwoording over welke natuurwaarden in stand gehouden of gerealiseerd werden

De uitvoeringsuitgaven voor de regeling bestonden uit de kosten voor de (toenmalige) directie Natuurbeheer (toetsing uitvoering), (toenmalig) LASER (de uitvoering zelf) en de AID (controle). De uitvoeringsuitgaven voor LASER bedroegen ongeveer 3.75% van de programmakosten. De uitvoeringsuitgaven van de directie Natuurbeheer en de AID zijn destijds niet ingeschat. Echter, het afschaffen van de verplichting tot het opstellen van een beheerplan en het afschaffen van maatregelsubsidies bij invoering van de regeling Functiebeloning hebben naar het oordeel van Hekhuis *et al*, wel bijgedragen aan lagere uitvoeringsuitgaven voor de directie Natuurbeheer en de AID.

Binnen de RBON werd gewerkt met een landelijk standaard format voor de invulling van begrenzingenplannen tot gebiedsplannen. DLG stelde de gebiedsplannen op, was zowel verantwoordelijk voor het sluiten van de overeenkomsten als voor de controle op naleving ervan, en beschikte over de volledige administratie. Agrariërs konden subsidie verkrijgen voor een 13-tal graslandpakketten en een 3-tal bouwlandpakketten. Gekoppeld aan de inputsturing was er geen verplichting voor monitoring of verantwoording over de natuurwaarden die daadwerkelijk in stand gehouden of gerealiseerd werden.

Om in aanmerking te komen voor subsidie van Programma Beheer moet een aanvrager diverse handelingen (laten) verrichten. Per onderdeel van Programma Beheer is het percentage aan administratieve lasten voor een aanvrager bepaald. Deze bepaling heeft plaatsgevonden in een breder kader van de bepaling van administratieve lasten van regelingen die onder verantwoordelijkheid vallen van LNV. Het percentage heeft betrekking op het aandeel administratieve lasten ten opzichte van het totale subsidiebudget (DR, 2004). Het percentage administratieve lasten dat op deze wijze bepaald is voor SAN, SN beheer en SN inrichting bedraagt respectievelijk 2,5%, 2,14% en 7,35%.

Beheerders geven aan dat de complexe verantwoording en controle hun veel tijd kost. In dit kader wordt ook de administratie rondom een GIS systematiek genoemd. Ze geven weliswaar aan dat er beter zicht is op waar welke natuur ligt en welke soorten er voorkomen. Het is echter, naar het oordeel van een aantal terreinbeheerders, wel een extreem duur en complex instrument om meer te weten te komen over de kwaliteit van bossen en natuurterreinen.

Vereniging Natuurmonumenten (VNM)

De invoering van PB heeft in de eerste jaren gezorgd voor een toename van de apparaatuitgaven van VNM. Factoren daarbij waren het maken van natuurdoeltypekaarten, de behandeling van subsidieaanvragen voor de 350 gebieden van VNM en de kosten van het ontwikkelen van softwareprogrammatuur voor het invoeren van meetsoorten. VNM ontvangt ongeveer hetzelfde subsidiebedrag als voor invoering van het Programma Beheer. Geschat

wordt dat momenteel ongeveer 2 fte bij VNM belast zijn met werkzaamheden die samenhangen met de uitvoering van PB.

Provinciale Landschappen

De Provinciale Landschappen beheren samen meer dan 600 natuurgebieden met een totale oppervlakte van ruim 97.000 hectare. Hieronder wordt een indicatie gegeven van de apparaatuitgaven van drie landschappen.

De Stichting Geldersch Landschap en Geldersche Kasteelen beheert bijna 11.000 ha natuur en landschap verdeeld over meer dan 100 terreinen, en een groot aantal kastelen, historische landhuizen, ruïnes en boerderijen in Gelderland. Het Geldersch Landschap ontvangt jaarlijks circa € 1,2 miljoen subsidie uit Programma Beheer. Over de laatste jaren bedragen de apparaatuitgaven voor Programma Beheer bij het Geldersch Landschap gemiddeld 13,7%.

Tabel 6.4 Subsidiebedrag en apparaatuitgaven (in miljoen euro) van het Geldersch Landschap in de periode 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Overheids- en overige subsidies	5,607	6,467	7,520	9,518	11,806
waarvan Programma Beheer (aannee)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Percentage subsidie PB	21,4%	18,6%	16%	12,6%	10,2%
Totale apparaatuitgaven (administratie en directie) ten behoeve van doelstelling Behoud en beheer	1,135	1,217	1,233	1,317	1,366
Apparaatuitgaven toe te rekenen aan PB	0,243	0,226	0,197	0,166	0,139
Percentage apparaatuitgaven op subsidie PB in %	16,83	15,85	14,10	12,15	10,38

Bron: Stichting Geldersch Landschap en Geldersche Kastellen, jaarverslag 2005; bewerking door LEI, 2006.

Het Flevolandschap heeft ruim 4.500 hectare in eigendom en beheer. In 2004 en 2005 had de stichting ongeveer € 4 miljoen ter beschikbaar om te besteden aan het realiseren van haar doelstellingen. Een deel van die baten, ongeveer € 2 miljoen, was afkomstig van subsidies: exploitatiesubsidies en projectsubsidies (zie tabel 6.5). Verondersteld wordt dat de subsidie vanuit Programma Beheer daar onderdeel van is. De apparaatuitgaven voor beheer bij het Flevolandschap bedroegen over 2004 en 2005 gemiddeld € 142.500,- en het gemiddeld percentage apparaatuitgaven bedroeg ongeveer 7%.

Tabel 6.5 Subsidiebedragen aan Het Flevolandschap en uitvoeringskosten in 2004 en 2005 (in miljoen euro's).

	2004	2005
Exploitatiesubsidies	1,124	1,104
Projectsubsidies	0,930	0,737
Totaal subsidies	2,054	1,841
Uitvoeringskosten voor beheer van natuur, landschap en cultuurhistorie	0,122	0,163
Percentage uitvoeringskosten op totale subsidies	5,6%	8,1%

Bron: Het Flevo-landschap, jaarverslag 2005; bewerking door LEI, 2006.

De stichting Zuid-Hollands Landschap, die ongeveer 3.500 hectare beheert verspreid over bijna 80 natuurgebieden in de provincie Zuid-Holland, hanteert verdeelsleutels om de uitvoeringskosten van de eigen organisatie te kunnen toerekenen aan haar activiteiten. Op basis van deze verdeelsleutel wordt het aandeel van elk van de producten verkregen. Voor het product Programma Beheer administratie gold in 2005 bij het Zuid-Hollands Landschap een percentage van 0,8% (Zuid-Hollands Landschap, Jaarrekening 2005).

Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer heeft als taak de instandhouding, het beheer en de ontwikkeling van bijna 250.000 hectare natuurgebied (circa 6% van de oppervlakte van Nederland). De omzet bedraagt ongeveer € 130 miljoen per jaar waarvan circa € 84 miljoen per jaar wordt bijgedragen door de Rijksoverheid (SBB, Jaarverslag 2005: 5). De terreinbeheerproducten zijn te verdelen in aan de ene kant recreatieproducten en aan de andere kant producten op het gebied van natuurbeheer. Onder deze laatste worden hier alle producten verstaan die te maken hebben met het beheer van landschap, bos en natuur (SBB, Jaarverslag 2005: 41). De gemiddelde kosten van beheer bedragen circa € 160/ha, zie tabel 6.6.

Tabel 6.6 Begrote kosten voor beheer van natuur, bos en landschap door Staatsbosbeheer, totaal aantal ha en gemiddelde kosten voor beheer per hectare in 2006 en 2007

	2006	2007
Begrote kosten beheer natuur, bos en landschap	€ 33.622.845	€ 34.506.522
Totaal beheerde hectares	213.838	215.608
Gemiddelde kosten van beheer per hectare	€ 157	€ 160

Bron: Staatsbosbeheer, Offerte 2006 en 2007.

De kosten die SBB maakt voor het beheer van natuur, bos en landschap zijn neergelegd in de zogenaamde "normkostensystematiek". De normkosten bestaan uit directe kosten en indirecte kosten (apparaatuitgaven). Voor de bepaling van het percentage apparaatuitgaven maakt het verschil of daarbij uitgegaan wordt van het ontvangen subsidiebedrag of van de totale omzet. In het eerste ging het in 2001 om circa 34%, in het tweede geval om 22%.

Gerekend met de begrote kosten voor beheer van natuur, bos en landschap in 2006 en 2007 bedragen de apparaatuitgaven respectievelijk € 7,4 miljoen en € 7,6 miljoen. Wanneer wordt gerekend met het bedrag voor apparaatuitgaven per hectare van € 42,8 (in 2001) komt het bedrag voor de apparaatuitgaven voor beheer van natuur in 2006 en 2007 uit op respectievelijk € 9,2 miljoen en € 9,2 miljoen.

7 Sturing in natuurbeheer

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de bestuurlijke uitvoering van het natuurbeleid. De ruimtelijke sturing, de sturing door middel van het Programma Beheer en de aansturing van Staatsbosbeheer staan hierin centraal. De bestuurlijke uitvoering van het natuurbeleid kan verklarend zijn voor het wel of niet ecologisch functioneren van het natuurbeleid.

In dit hoofdstuk staan de volgende vragen centraal:

- In hoeverre functioneert het sturen met gebiedsplannen?
- In hoeverre functioneren de subsidieregelingen van het Programma Beheer?
- In hoeverre functioneert de aansturing van het natuurbeheer van SBB?

In de onderliggende paragrafen worden per paragraaf eerst hypothesen over het functioneren van verschillende onderdelen beschreven. Deze hypothesen kunnen zowel geformuleerd zijn op basis van verwachtingen die beschreven zijn in het beleid als verwachtingen die stakeholders hebben over het beleid. De hypothesen worden vervolgens getoetst aan de praktijk.

Dit hoofdstuk kan worden gezien als het samenvattende hoofdstuk van deze rapportage. Op basis van informatie beschreven in eerdere hoofdstukken worden in dit hoofdstuk uitspraken gedaan over ruimtelijke sturing en sturing in de praktijk. In paragraaf 7.2 (ruimtelijke sturing) staat de werking van de gebiedsplannen centraal. In paragraaf 7.3 wordt zowel ingegaan op het Programma Beheer als op de regeling voor Staatsbosbeheer.

Delen van teksten die in dit hoofdstuk zijn opgenomen zijn ook rechtstreeks opgenomen in de rapportage Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer.

7.2 Ruimtelijke sturing

7.2.1 Inleiding

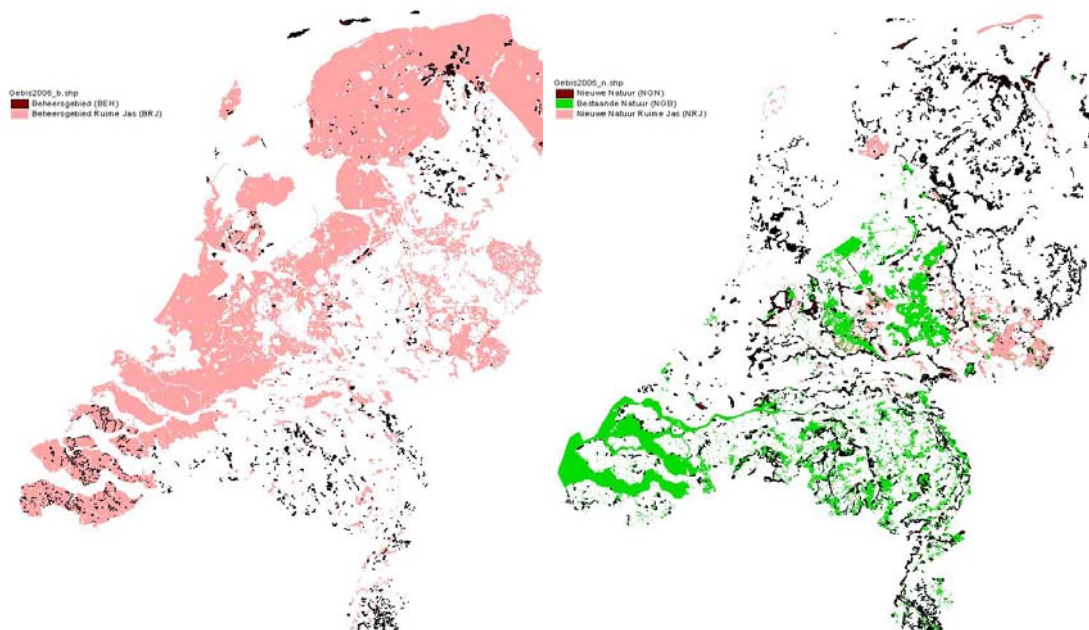
In paragraaf 7.2 wordt ingegaan op de vraag of het sturen via de gebiedsplannen verloopt volgens de verwachtingen. De volgende hypothesen zijn daarbij geformuleerd:

- Gebiedsplannen zijn een vertaling van de natuurdoelen die door het Rijk zijn gewenst en het realiseren van gebiedsplannen betekent realisatie van het natuurbeleid met de gewenste ruimtelijke samenhang en kwaliteit.
- Gebiedsplannen zijn sturend voor de ruimtelijke ordening.
- Gebiedsplannen bieden voor de beheerders een duidelijk kader en zijn motiverend om natuurdoelen te realiseren.
- Gebiedsplannen bieden zoveel mogelijk mogelijkheden voor particulieren om te participeren in natuurbeheer.

7.2.2 Gebiedsplannen, natuurdoelen en EHS

De verwachting in het natuurbeleid is dat gebiedsplannen een vertaling zijn van de (rijks)natuurdoelen. Het realiseren van deze gebiedsplannen moet de gewenste ruimtelijke samenhang en kwaliteit van de EHS versterken. De provincie stellen de gebiedsplannen op en

werken daarin de (rijks)natuurdoelen uit op gebiedsniveau. Gebiedsplannen zijn daarmee het instrument, waarin de provincies kunnen vastleggen op welke plek welke natuurdoelen gerealiseerd moeten worden (figuur 7.1). Formeel zijn gebiedsplannen het toetsingskader voor de subsidieverlening van beheersovereenkomsten (SAN en SN).



Figuur 7.1. Gebiedsplankaarten (Bron: DLG, provincies).

In de praktijk blijken gebiedsplannen niet alleen een uitwerking van rijksnatuurdoelen te zijn, maar bevatten ze ook provinciale en lokale ambities. Provincies stellen gebiedsplannen meestal ook in interactie op met de mogelijke grondgebruikers. Voordat dit gebeurt hebben veel provincies vaak zelfs al informeel vooroverleg gevoerd met de belangrijkste beheerders en andere betrokkenen. Daarnaast hebben provincies vaak inspraakrondes georganiseerd tijdens het proces van het opstellen van gebiedsplannen en wordt het plan ook formeel ter inzage gelegd. Grondgebruikers hebben daarmee ook een sturende invloed gehad op wat in de gebiedsplannen staat.

Gebiedsplannen blijken meestal geen blauwdruk te bevatten van gewenste natuurdoelen, maar natuurdoelen worden omwille van de uitvoerbaarheid vaak flexibel ingevuld. Veel gebiedsplannen bevatten veel mogelijkheden voor flexibele invulling door beheerders. Ruim begrensde gebieden (ruime jas of zoekgebieden) bieden de mogelijkheid om de gewenste natuur op verschillende plekken te realiseren. In andere gevallen zijn op een concreet begrensde plek meerdere natuurdoelen mogelijk. Daarnaast bieden de provincies mogelijkheden om gebiedsplannen aan te passen aan de wensen van de beheerder. Aanpassingen van gebiedsplannen worden veelal gemotiveerd vanuit het verkrijgen van lokaal draagvlak en vanuit het benutten van de potenties in het terrein en de mogelijkheden die zich

er voordoen. De door het Rijk en de provincies overeengekomen natuurdoelen lijken daarmee soms naar de achtergrond te verschuiven. Dat is begrijpelijk vanwege de wens om (snel) natuurresultaten te boeken, maar kan ten koste gaan van de realisatie van (bepaalde) rijksnatuurdoelen en/of de ruimtelijke samenhang van de (nieuwe) natuur. Provincies geven zelf ook aan vaak geen concreet beeld te hebben van de gevolgen van aanpassingen in het gebiedsplan voor de realisatie van rijksnatuurdoelen en de gewenste ruimtelijke samenhang. DLG heeft formeel ook geen rol bij het bewaken van ruimtelijke samenhang bij de uitvoering van gebiedsplannen. In gebiedsprocessen neemt DLG die rol overigens vaak wel op zich doordat in deze processen meer integraal gewerkt wordt. Met een actieve rol in deze processen heeft DLG veel mogelijkheden om de ruimtelijke samenhang te bevorderen.

Om te kunnen sturen op het ambitieniveau en op een “ideale” mix van pakketten hebben de meeste provincies quota per pakket per kaartvlak gesteld. Dit betekent dat elke aanvraag van invloed kan zijn op een volgende aanvraag van een andere beheerder; het quotum kan namelijk na één enkele aanvraag vol zitten. DR toetst echter niet aan de quota omdat landelijk geen quotumboekhouding wordt bijgehouden. Op landelijk niveau is er daarmee geen overzicht van de realisatie van rijksnatuurdoelen en daarmee is het niet mogelijk voor de provincies om te sturen op een ideale mix van pakketten.

Ook complete digitale gebiedsplankaarten ontbreken, waardoor de landelijke consequenties van de voortdurende aanpassingen van gebiedsplannen niet duidelijk zijn. Hierdoor is het moeilijk om op landelijk niveau voortijdig bij te sturen op de realisatie van de rijksnatuurdoelen.

De sturende werking van gebiedsplannen voor het natuurbeleid wordt verder bemoeilijkt doordat veel gebiedsplannen niets zeggen over de bestaande natuur in de EHS. Dat is opvallend omdat het hier gaat om het grootste deel van de Nederlandse EHS. Een van de redenen is dat voor bestaande natuur, ongeacht het gebiedsplan, altijd subsidie kan worden aangevraagd. Inrichtingssubsidie voor omvorming van bestaande natuur zou echter wel getoetst moeten worden aan het gebiedsplan. Bovendien voeren de meeste provincies vooralsnog geen actief omvormingsbeleid voor bestaande natuur, maar leggen ze de nadruk op de realisatie van nieuwe natuur.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat gebiedsplannen wel is waar de vertaling vormen van de natuurdoelen die het Rijk wenst te realiseren, maar dat door middel van inspraak de wensen van de grondeigenaren ook in de afweging waar welke natuurdoelen moeten worden gerealiseerd, zijn meegenomen. Het realiseren van de gebiedsplannen betekent daarmee niet automatisch het realiseren van de rijksnatuurdoelen in de gewenste ruimtelijke samenhang en kwaliteit. De consequenties van aanpassingen van gebiedsplannen voor het realiseren van de rijksnatuurdoelen zijn niet goed in beeld.

7.2.3 Gebiedsplannen en ruimtelijke ordening

De verwachting is dat gebiedsplannen sturend zijn voor de ruimtelijke ordening. Dat wil zeggen dat de realisatie van natuurdoelen, zoals aangegeven in gebiedsplannen, niet alsnog belemmerd wordt door (vooral) gemeentelijke bestemmingsplannen. Dit is vooral van belang bij de omvorming van landbouwgrond naar natuur (SN), waarbij de bestemmingswijziging een randvoorwaarde is.

Formeel hebben gebiedsplannen geen betekenis in de ruimtelijke ordening. Ze werken dus niet automatisch door in bestemmingsplannen of streekplannen en hebben dus niet directe planologische consequenties. Gebiedsplannen leggen over het algemeen ook geen duidelijke relatie met het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium. Hoogstens bevatten de meeste

gebiedsplannen enkele algemene paragrafen over het relevante beleid in de provincie, zoals beschreven in het streekplan. In enkele gebiedsplannen worden gemeenten geadviseerd om op de begrensde gronden in de bestemmingsplannen buitengebied een wijzigingsbevoegdheid vast te leggen.

Inpraakreacties van grondeigenaren op gebiedsplannen behandelen zowel de begrenzing als het op een bepaalde plaats gewenste type natuur. Bezwaren van grondeigenaren tegen opname van hun gronden binnen de begrenzing worden veelal niet gegrond verklaard; dit beargumenteerd op basis van de vrijwilligheid aan deelname.

Om functieverandering en beheer (SN) mogelijk te maken is het van belang dat de gronden binnen de begrenzing van een gebiedsplan zijn opgenomen. Voor het veranderen van de functie van de grond (naar een hoofdfunctie natuur) is een wijziging van het bestemmingsplan nodig. Gemeenten zullen dus moeten besluiten over een wijziging van het bestemmingsplan om natuurbeheer mogelijk te maken. In de praktijk worden gemeenten wel geïnformeerd over nieuwe gebiedsplannen. Een particulier moet, wanneer hij de functie van zijn grond wil wijzigen naar hoofdfunctie natuur, zelf zorgen dat de gemeente het bestemmingsplan aanpast. Provincies zijn meestal wel bereid de particulier te ondersteunen in het geval de particulier er met de gemeente niet uitkomt.

Gebiedsplannen zijn dus formeel niet sturend voor de ruimtelijke ordening omdat ze geen formele betekenis hebben in de ruimtelijke ordening. Gebiedsplannen zijn echter in dit kader wel richtinggevend omdat ze wel het toetsingskader vormen voor aanvragen voor functieverandering.

7.2.4 Gebiedsplannen als kader en motivatie voor de beheerder

Gebiedsplannen moeten voor de beheerders de mogelijkheden aangeven voor natuurbeheer. Vooral voor andere beheerders dan de terreinbeheerders, is het belangrijk dat de gebiedsplannen duidelijk zijn over de mogelijkheden en de beheerders ook motiveren om met natuurbeheer aan de slag te gaan.

In de huidige vorm zijn de gebiedsplannen echter niet gemakkelijk te doorgronden en daarom niet (altijd) geschikt als communicatie instrument naar grondeigenaren. Noodzakelijke bijlagen zijn vaak niet gemakkelijk te vinden en begrenzingenkaarten zijn soms alleen digitaal te verkrijgen. Het detailniveau en gebruiksgemak van kaarten verschilt van provincie tot provincie. Onduidelijkheid bestaat ook vaak over de mogelijkheden voor het wijzigen van gebiedsplannen. Provincies gaan hier vaak heel verschillend mee om. Het is hierdoor niet altijd duidelijk voor een subsidieaanvrager Programma Beheer wat de mogelijkheden zijn voor beheersovereenkomsten buiten het gebiedsplan om. Soms blijken provincies bereid om het gebiedsplan in een concreet geval te wijzigen, maar wanneer wel en wanneer niet tot wijziging wordt overgegaan is niet altijd duidelijk. Gebiedsplannen worden ook niet in iedere provincie regelmatig herzien. Daarnaast sluit de formele aanpassing van een gebiedsplan niet altijd aan op de jaarlijkse aanvraagperiode voor het Programma Beheer, waardoor extra vertraging kan ontstaan bij de realisatie van nieuwe natuur.

Provincies hebben daarentegen vaak wel aanvullende instrumenten (helpdesk, subsidieloket, persoonlijke begeleiding) beschikbaar om de (nieuwe) beheerders van informatie te voorzien en met hen te kunnen 'communiceren'.

Soms zijn gebiedsplannen ook geïntegreerd met ander provinciaal beleid tot brede provinciale ontwikkelingsplannen en vervullen ze een bredere functie dan alleen toetsingskader voor SAN en SN.

Afgezien van het gebruiksgemak geven de gebiedsplannen de beheerder wel duidelijkheid over wat waar kan worden aangevraagd. De mogelijkheid voor het wijzigen van gebiedsplannen biedt een zekere flexibiliteit richting de grondeigenaar, maar scheidt tegelijkertijd weer onduidelijkheid omdat niet duidelijk is wanneer provincies wel of niet bereid zijn wijzigingen door te voeren. Het is onduidelijk of gebruiksgemak een rol heeft gespeeld bij het opstellen van de gebiedsplannen.

7.2.5 Gebiedsplannen en particulier natuurbeheer

Een van de (nieuwe) doelen in het natuurbeleid is het betrekken van meer particulieren bij natuurbeheer. Met de omslag 'van verwerven naar beheer' beoogt het Rijk meer particulieren in te zetten bij het beheer van natuur. Alle provincies werken de omslag verder uit in de gebiedsplannen en maken daarmee het beheer van nieuwe natuur door particulieren op veel plaatsen mogelijk. Sommige provincies hebben daarnaast in provinciale strategienota's hun beleid met betrekking tot particulier natuurbeheer uitgewerkt. Dit betekent echter niet dat particulier natuurbeheer overal mogelijk is. De provincies spreken veelal een beargumenteerde voorkeur uit voor een TBO als beheerder van halfnatuurlijke natuur (de grotere, natuurlijke en dynamische systemen) en van gebieden die als afronding van al bestaande natuur (nu al in beheer bij een TBO) zijn begrensd. Soms wordt daarop een uitzondering toegestaan (bijvoorbeeld Overijssel, Stichting IJsseldelta), maar dan veelal gebonden aan voorwaarden. Argumenten gebruikt voor de voorkeur voor TBO's als beheerder zijn vooral de vereiste kennis en ervaring en de wenselijke 'eenheid van beheer'.

Soms is in detail op kaart aangegeven waar particulier natuurbeheer wel en niet mogelijk is, andere provincies houden dit nog meer open en willen vooral particulieren zelf de ruimte bieden om met voorstellen te komen. En binnen deze twee uitersten zijn door verschillende provincies nog allerlei tussenvormen uitgewerkt. De mogelijkheden voor particulier natuurbeheer zijn groter naarmate de nieuwe natuurgebieden minder ver zijn in de realisatie. Vooral in de nieuwe robuuste verbindingzones krijgen particulieren veel ruimte, ook door een vaak wat flexibele begrenzing en keuzevrijheid in natuurpakketten (uitzondering is Flevoland). In sommige provincies lijkt dit ook een manier om breder draagvlak te krijgen voor de plannen voor robuuste verbindingen die vaak bovenop eerdere afspraken zijn gekomen die in het kader van de begrenzing van de EHS zijn gemaakt.

Provincies verschillen in de mate waarin ze particulier beheer actief stimuleren. Actieve provincies doen veel aan begeleiding van, en meedenken met, potentieel geïnteresseerde grondeigenaren. De 'actieve' provincies zijn vaak de provincies die al eerder een actief stimuleringsbeleid rond particuliere natuur voerden. De meest actieve provincies bieden, via DLG, actief BBL-grond aan particulieren aan. Het gaat daarbij zowel om gronden die al langer in bezit zijn bij BBL als om gronden die actief met dit doel door BBL worden aangekocht. Uit gesprekken met de provincies blijkt dat er nog geen 'eenduidige' manier is om BBL gronden aan te bieden aan particulieren. Verschillende provincies experimenteren daar tegelijkertijd mee en wisselen daarover relatief weinig ervaringen uit.

Alle provincies bieden in de gebiedsplannen mogelijkheden voor particulier natuurbeheer. De mogelijkheden voor particulier natuurbeheer nemen toe naarmate binnen de provincie meer nieuwe natuur gerealiseerd moet worden. Provincies verschillen vooral in de mate waarin ze particulier beheer actief stimuleren.

7.3 Sturing in de praktijk

7.3.1 Sturing met subsidies; Programma Beheer

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of via de regeling Programma Beheer wordt gestuurd op het realiseren van de natuurdoelen. De volgende hypothesen zijn daarbij geformuleerd:

- De SAN en SN sturen beheerders in het realiseren van rijksnatuurdoelen.
- Het Programma Beheer stimuleert natuurbeheerders de kwaliteit van hun natuurterreinen te verhogen.
- Het Programma Beheer stimuleert particuliere grondeigenaren om hun grond duurzaam om te zetten in natuur.
- Het Programma Beheer stimuleert agrariërs om SAN contracten af te sluiten op hun grond.
- Toetsen op resultaat (monitoring) leidt tot betere natuurresultaten.
- Alle groepen natuurbeheerders hebben dezelfde kansen om natuur te realiseren.

De SAN en SN sturen beheerders in het realiseren van rijksnatuurdoelen

Een basisgedachte bij het opstellen van het Programma Beheer was het creëren van de mogelijkheid om vraag en aanbod van natuur (doelpakketten) op elkaar af te stemmen door vergoedingen voor pakketten te variëren. Hogere pakketvergoedingen voor bepaalde beheerpakketten zouden het realiseren van deze typen natuur stimuleren.

In de systematiek van het PB, en dan vooral die binnen het onderdeel SN, is het principe van het kunnen variëren van de pakketvergoedingen uiteindelijk niet doorgevoerd. De systematiek is in hoofdlijn gebaseerd op het vergoeden van maatregelen die moeten worden uitgevoerd om een natuurdoel te realiseren. Deze systematiek heeft als consequentie dat de hoogte van vergoedingen voor pakketten in theorie niet sturend kan werken. Immers als alleen de uit te voeren maatregelen worden gefinancierd en de terreinbeheerder voert deze maatregelen ook daadwerkelijk uit (en maakt dus ook kosten voor deze maatregelen), dan levert een pakket met een lage vergoeding (waarin weinig maatregelen hoeven te worden uitgevoerd) de terreinbeheerder financieel net zoveel op als een pakket met een hoge beheervergoeding (waarin veel maatregelen moeten worden uitgevoerd). Alleen daar waar maatregelen efficiënter en daarmee goedkoper kunnen worden uitgevoerd dan de daarvoor genormeerde bedragen in de doelpakketten is 'winst' te behalen.

Voor SAN pakketten is wel beperkte financiële stimulering mogelijk door het variëren van vergoedingen omdat een bepaald percentage (maximaal 20% van de vergoeding) een stimuleringsbijdrage mag zijn die niet gemotiveerd hoeft te worden vanuit uit te voeren maatregelen of inkomstenderving (naar verwachting wordt deze 20% bonus, op verzoek van de EU, echter afgeschaft). De systematiek waarmee de vergoedingen binnen de SAN worden berekend, richten zich op een gemiddeld goed geleid landbouwkundig bedrijf. Alle bedrijven die in de praktijk iets minder functioneren dan het gemiddelde kunnen extra inkomsten vanuit het SAN beheer genereren (het bovenstaande geldt ook voor minder dan gemiddelde kwaliteit landbouwgrond). Ook daarin zit dus nog een (beperkte) stimulans.

DLG geeft aan dat de mogelijkheden om met de hoogte van zowel de SAN als de SN subsidie te kunnen spelen, destijds zijn overschat. Binnen de marges van de EU is maar beperkt (alleen voor de SAN) speelruimte.

Terreinbeheerders geven aan zich bij de pakketkeuze wel te laten leiden door de bij de pakketten behorende vergoedingen. Ze gaan daarbij berekenend te werk en schatten in welke

pakketten voor hen het voordeligste zijn. Het kunnen behalen van de pakketeisen is daarbij wel een eerste randvoorwaarde voor ze. De systematiek werkt daarmee demotiverend voor het realiseren van die natuurdoelen, waar relatief weinig beheersmaatregelen voor hoeven worden uitgevoerd (zoals grootschalige natuur).

Budgetplafonds vormen een andere mogelijkheid beheerders te sturen in het realiseren van natuurdoelen. De afgelopen jaren zijn subsidieplafonds overschreden. Er zijn vooral veel aanvragen voor SAN pakketten ingediend. De subsidieplafonds van pakketten zijn de afgelopen jaren niet gebruikt als sturingsinstrument voor het realiseren van natuurdoelen. Plafonds zijn meerdere malen opgerekt en daarmee is het areaal op onderdelen harder gegroeid dan van tevoren gepland/voorzien. Er is voor gekozen om zoveel mogelijk hectaren te realiseren (med. LNV) en daarbij is minder gekeken naar de kwaliteit van de gerealiseerde hectaren (het type doelpakketten dat is aangevraagd). Het behouden van draagvlak voor natuurbeheer en de realisatie van de EHS was daarbij, zo geeft het ministerie van LNV aan, een belangrijk argument. Wel zijn in het recente verleden een aantal pakketten niet opengesteld omdat ze inhoudelijk in de ogen van LNV niet voldeden (o.a. een aantal collectieve weidevogelpakketten en pakketten voor faunaranden).

Het Rijk kan door middel van de SAN en SN nauwelijks sturing uitoefenen op waar welke natuur wordt gerealiseerd. De EU staat het immers niet toe met de hoogte van vergoedingen te variëren om daarmee het realiseren van natuurdoelen te stimuleren. Beheerders geven aan wel gevoelig te zijn voor de hoogte van pakketvergoedingen bij de keuze van hun pakketten. In de praktijk is de hoogte van pakketvergoedingen daarmee wel sturend voor het type pakket dat wordt aangevraagd.

Het instrument budgetplafonds is de afgelopen jaren nauwelijks ingezet om natuurdoelen te sturen. Naar verwachting wordt dit instrument vaker ingezet naarmate de EHS verder is voltooid.

Het Programma Beheer stimuleert natuurbeheerders de kwaliteit van hun natuurterreinen te verhogen

Tot op heden heeft bij Rijk en provincies vooral het accent gelegen op het realiseren van hectares. Kwaliteit is daarbij nog maar beperkt aan de orde geweest (los van de eisen die binnen doelpakketten worden gesteld). Met het project Waarborging Natuurkwaliteit gaat LNV meer handen en voeten geven aan sturing op kwaliteit.

Een aantal provincies werkt pro-actief aan mogelijkheden voor bijzondere situaties in haar provincie, zoals bijzondere pakketten, extra provinciale subsidies, subsidies voor planvorming, en ook experimenten. De provinciale overheden zoeken daarmee naar maatwerk en verhoging van de natuurkwaliteit binnen de context van de specifieke provinciale situatie en het provinciale beleid.

Om particulier beheer te stimuleren maakte de regeling PB het mogelijk onder voorwaarden en in bepaalde gebieden SAN-pakketten aan te vragen, vooruitlopend op SN pakketten. Achterliggende gedachte is dat deze 'lichtere' vormen van natuurbeheer voor beheerders een opstapje kunnen vormen naar het SN beheer. Per 1 januari 2007 is het echter niet meer mogelijk vooruitlopend om in de voor SN begrensde gebieden vooruitlopend op de definitieve functieverandering SAN pakketten aan te vragen, tenzij provincies dit expliciet in de gebiedsplannen hebben aangegeven.

Met betrekking tot natuurbeheer kunnen zich de volgende situaties voordoen:

1. Een terreinbeherende organisatie of particulier heeft bestaande natuur binnen de EHS.

2. Een terreinbeherende organisatie koopt met eigen middelen gronden binnen de EHS waarop ze natuur ontwikkeld, richt dit in en gaat het beheren.
3. Een terreinbeherende organisatie krijgt gronden van BBL overgedragen (al dan niet ingericht) waarop natuurontwikkeling plaatsvindt.
4. De particulier heeft gronden binnen de begrensde gebieden waarop hij natuur wil ontwikkelen.
5. De particulier heeft gronden in de omgeving van de begrensde gebieden waarop hij natuur wil ontwikkelen.
6. Een particulier kan grond kopen van BBL waarop natuur ontwikkeld dient te worden binnen een begrensd gebied.

Naarmate de overheid een sterkere machtspositie heeft voor de (toekomstige) natuurbeheerder kan ze meer eisen stellen met betrekking tot de te realiseren natuurkwaliteit.

In de eerste situatie hierboven beschreven heeft de overheid relatief weinig middelen om te sturen in de kwaliteit van de natuur. Voor bestaande natuur binnen de begrensde gebieden kan altijd een beheervergoeding worden aangevraagd (als er tenminste een passend pakket is). Het gebiedsplan is ook niet sturend voor wat betreft bestaande natuur (indien er vanuit de beheerder geen wens is dit om te vormen tot een ander type natuur).

Ook in de tweede situatie heeft de overheid relatief weinig middelen in handen om sturing te geven aan het type natuur dat gerealiseerd wordt. Het gebiedsplan is in dit geval wel sturend voor de mogelijkheid tot aanvragen van inrichtings- en beheersubsidie.

In de derde situatie heeft de overheid meer machtsmiddelen in handen. Ze bezit immers de grond waarop de natuur gerealiseerd moet worden. In theorie kan ze daarom ook meer eisen stellen aan de natuurkwaliteit die op het desbetreffende terrein moet worden gerealiseerd als ze de gronden overdraagt naar de eindbeheerder.

Als een particulier grond heeft binnen de begrensde gebieden en daarop natuur wil realiseren zal hij informeren bij de provincie naar de mogelijkheden die worden geboden (het type natuur dat gewenst is). Provincies zullen met de particulier meedenken over het realiseren van nieuwe natuur. De particulier heeft in het onderhandelingsproces over wat er gerealiseerd gaat worden een zekere machtspositie. Hij/zij heeft immers de grond in handen. Provincies zullen, tot op zekere hoogte, daarom eerder bereid zijn hun (kwaliteits) wensen bij te stellen om tot overeenstemming te komen met de particulier.

Indien de particulier gronden heeft in de omgeving van de begrensde gebieden waarop hij/zij natuur wil realiseren ligt de machtspositie meer bij de desbetreffende provincie. De provincie kan immers bepalen of ze mee wil werken met het realiseren van nieuwe natuur (door bijvoorbeeld de begrenzing aan te passen of ruilen van gronden te faciliteren) en onder welke voorwaarde ze mee wil werken.

Als BBL gronden aanbiedt voor particulier natuurbeheer kan ze voorwaarden verbinden aan het beheer van de door haar aangeboden gronden. Uit gesprekken met de provincies blijkt dat provincies hier verschillend mee om gaan. Sommige provincies geven in geval van verkoop van gronden aan particulieren duidelijke voorwaarden aan waaraan het beheer en/of de particulier moet voldoen, andere doen dat niet of in mindere mate. Het gaat daarbij om de volgende aspecten:

- het type natuur dat gerealiseerd moet worden (uiteindelijk vastgelegd in de kwalitatieve verplichting);

- voorwaarden met betrekking tot omgevingsfactoren (soms is aan de verkoop van de gronden 'verbonden' dat geen bezwaar gemaakt mag worden tegen ontwikkelingen in het gebied die de natuurkwaliteit positief beïnvloeden);
- eisen gesteld aan de beheerder (aantoonbare ervaring met natuurbeheer, al natuur in bezit hebbend etc.).

Naarmate de overheid een sterkere machtspositie heeft ten opzichte van de (toekomstige) natuurbeheerder kan ze dus meer eisen stellen met betrekking tot de te realiseren natuurkwaliteit. Rijk en provincies lijken zich niet altijd bewust van hun positie in deze.

Voor financiering van de Inrichtingssubsidie maakt LNV gebruik van cofinanciering vanuit de EU. Consequentie hiervan is dat de EU akkoord moet gaan met wat wel en niet subsidiabel is met betrekking tot inrichting. Strikte voorwaarden voor inrichtingssubsidie kunnen initiatieven om de natuurwaarde van een terrein te verhogen tegenwerken. Zo worden bepaalde inrichtingsmaatregelen (bijvoorbeeld het afgraven van de bouwvoor) alleen gefinancierd als een pluspakket wordt gerealiseerd. Beheerders en adviseurs missen hier flexibiliteit en maatwerk. De nieuwe mogelijkheid om al inrichtingsmaatregelen aan te vragen (en uit te voeren) behorende bij een pluspakket, terwijl toch met een basispakket gestart wordt, wordt als zeer positief gezien en werkt drempelverlagend voor een eventuele overstap naar een pluspakket.

Bij omvorming van landbouwgrond van particulieren naar gronden met een natuurfunctie wordt onder andere notarieel vastgelegd welke natuurdoelen op de desbetreffende gronden worden nagestreefd (de zogenaamde kwalitatieve verplichting). De particulier legt daarmee het te realiseren natuurdoel voor lange tijd vast. Het is op dit moment onduidelijk welke 'gevolgen' dit heeft indien de particulier zijn natuurdoel wil wijzigen, bijvoorbeeld omdat het terrein zich anders ontwikkelt dan bij aanvang van het natuurbeheer verwacht kon worden.

Inzichten rondom de inrichting van terreinen veranderen in de loop der tijd. Terreinbeheerders betreuren het dat maatregelen voortkomend uit nieuwe inzichten rondom de inrichting niet of pas na lange tijd subsidiabel zijn (bijvoorbeeld inrichting/beheer ten behoeve van het tegengaan van pitrus).

Terreinbeheerders en een provincie geven aan dat meer gecommuniceerd zou kunnen worden door DR over welke maatregelen wel en welke niet subsidiabel zijn. Ze geven tevens aan dat inrichtingsplannen in dit licht niet altijd consequent op eenzelfde wijze worden beoordeeld.

Het beperkte inzicht in de kwaliteit van terreinen en onzekerheden over de wijze waarop monitoring diende te worden uitgevoerd heeft ertoe geleid dat veel aanvragers het zekere voor het onzekere hebben genomen en basispakketten hebben aangevraagd. Beheerders geven aan dat inmiddels beter bekend is welke natuurkwaliteiten in hun terreinen aanwezig zijn en dat potenties van terreinen daarmee ook beter kunnen worden ingeschat. Tevens is het inmiddels duidelijk hoe monitoring dient te worden uitgevoerd. Een aantal beheerders verwacht daarom dat in de nieuwe aanvraagperiode (de tweede periode van 6 jaar waarvoor beheersubsidie wordt aangevraagd) meer pluspakketten (zullen) worden aangevraagd. Dit blijkt ook uit de voorlopige cijfers, (MNP 2007 hoofdstuk5). Ook DLG verwacht een toename in de aanvragen voor pluspakketten.

Het systeem Programma Beheer stuurt door de directe koppeling tussen maatregelen en financiële middelen op het uitvoeren van maatregelen en het toetst op doelsoorten. Daarmee is er een kans dat er minder aandacht is voor de werkelijke potenties van het terrein. Vooral de grotere terreinbeheerders hebben echter 'eigen systemen' waarmee ze de natuurkwaliteit

in beeld brengen. De systematiek van pakketten is naar het oordeel van een aantal geïnterviewden onvoldoende gericht op het sturen op kwaliteit. De natuurbeheerder is gericht op het behalen van het aantal hectares en het aantal benodigde meetsoorten, dat vereist is. Op het moment dat een terrein zich ontwikkelt in een richting die daar niet bij past, maar die ecologisch wel heel waardevol is, is dat in dit geval ongewenst en zal een beheerder proberen bij te sturen om de oorspronkelijk afgesproken doelen te realiseren. Bij het realiseren van waardevolle natuur moet eerst geïnvesteerd worden in duur beheer om die waardevolle natuur te verkrijgen. Pas daarna kan men in aanmerking komen voor een vergoeding voor dit duurdere beheer (bijvoorbeeld een pluspakket). De kosten gaan daarmee voor de baten uit en dit werkt een ontwikkelingsgerichte aanpak tegen. Een aantal beheerders geeft aan dat er behoefte is aan waardering voor de toename van aantallen soorten, ook al is het pluspakket niveau nog niet bereikt. Door vergoedingen meer te koppelen aan soorten zullen beheerders gestimuleerd worden beter te handelen naar soorten die in hun terreinen voorkomen.

Terreinbeheerders geven aan dat qua natuurwaarden bijzondere terreinen nog steeds moeilijk binnen de pakketten van het Programma beheer te plaatsen zijn. Het gaat daarbij om terreinen met complexe vegetatietypen (vaak mozaïek vegetaties). De Regeling doet eveneens geen recht aan alle verschillen die er nu eenmaal zijn binnen natuurgebieden. Zo mist Limburg het pakket Mergelgrotten en kan Flevoland met brede graspaden in de bossen niet uit de voeten met het pakket wandelpaden. Hierbij komt een kernprobleem van het Programma beheer naar voren. Men vindt de regeling enerzijds te ingewikkeld en anderzijds vindt men de regeling niet gebiedsspecifiek genoeg. Aan de ene kant dus de roep voor vereenvoudiging en aan de andere kant de roep om meer specifieke lokale pakketten.

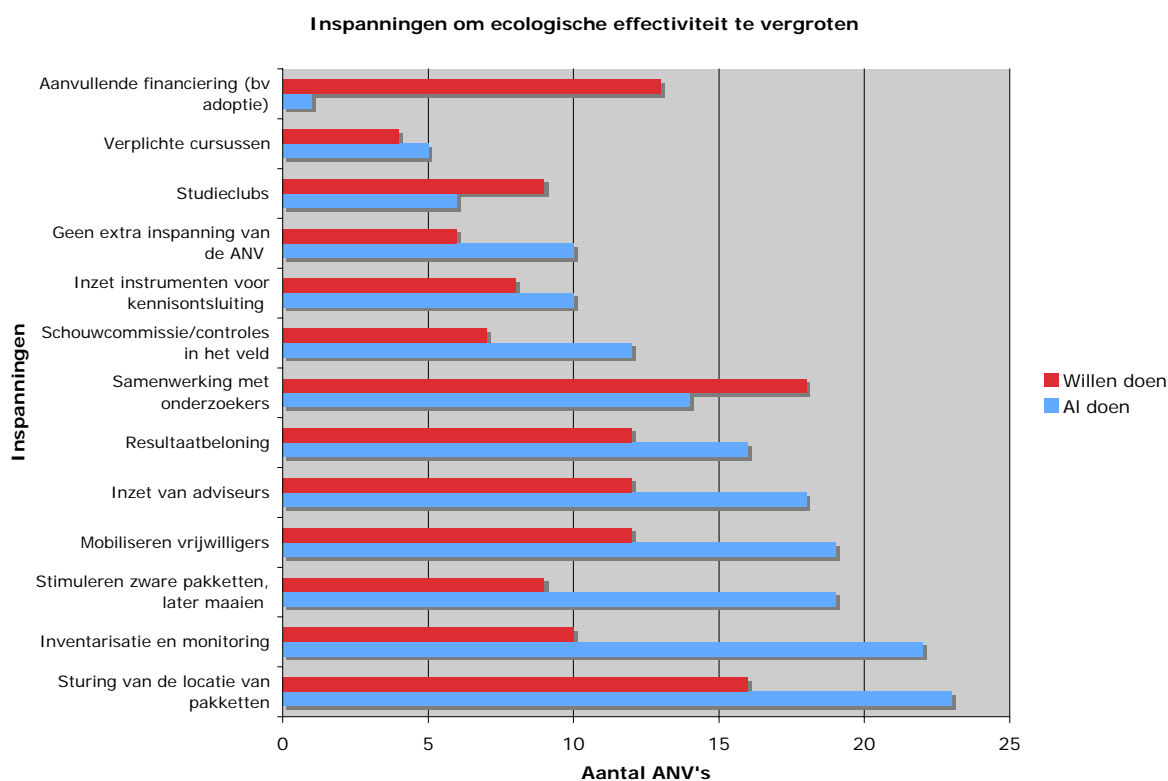
Particulieren kunnen vanaf 2007 niet langer tussentijds 'overstappen' van SAN beheer naar SN beheer (tenzij ze de verkregen SAN vergoedingen terugbetalen aan het Rijk). Het particuliere natuurbeheer wordt hiermee niet gestimuleerd. Respondenten geven tevens aan dat het aanleggen van landschapselementen financieel niet aantrekkelijk is vanwege het feit dat er geen subsidie Functieverandering voor kan worden aangevraagd.

Binnen de gebiedsplangrenzen, voornamelijk de ruime jas, kunnen agrarische natuurverenigingen sturen op de ruimtelijke samenhang van gebieden en pakketten om de ecologische effectiviteit te vergroten. Uit een enquête onder Agrarische Natuurverenigingen blijkt dat het sturen op locatie van de pakketten de meest uitgevoerde inspanning is om de ecologische effectiviteit te vergroten (figuur 7.2).

Om natuurdoelen op een hoger niveau te kunnen bezien en ruimtelijke samenhang in de realisatie te kunnen bewerkstelligen (zodat de EHS geen onsamenhangende verzameling 'postzegeltjes' bos en natuur wordt) zou meer gewerkt moeten worden met gebiedsgerichte visies op (grotere) terreinen. De kosten voor het opstellen van dergelijke visies kunnen in dat geval niet meer door een individuele eigenaar gedragen worden. Beheerders geven aan dat een voorziening hiervoor ontbreekt.

De Unie van Bosgroepen geeft aan haar leden te wijzen op de mogelijkheden die er zijn om ruimtelijke samenhang, in veelal bestaande natuur, te bevorderen. Eigenaren gaan volgens de Unie van Bosgroepen vaak mee in voorstellen om verbindingen tussen terreinen te versterken.

Uit het bovenstaande blijkt dat er nog veel mogelijkheden zijn voor overheden om een kwaliteitsverhoging van natuurterreinen te stimuleren. Naarmate de overheid een sterkere machtspositie heeft t.o.v. de (toekomstige) natuurbeheerder kan ze meer eisen stellen met betrekking tot de natuurkwaliteit. Dit geldt met name bij de verkoop of overdracht van gronden voor natuurbeheer.



Figuur 7.2. Inspanningen van Agrarische Natuurverenigingen om ecologische effectiviteit te vergroten (Bron: CLM).

Er zijn terreinbeheerders die aangeven dat de systematiek van doelpakketten en de wijze waarop de subsidieregeling is vormgegeven niet stimulerend is voor het verhogen van de natuurkwaliteit in terreinen. ANV's en intermediaire organisaties als bosgroepen vervullen een belangrijke rol in de verhoging van de kwaliteit van vooral particuliere natuurterreinen.

Het Programma Beheer stimuleert particuliere grondeigenaren om hun grond duurzaam om te zetten in natuur

Het 'omvormen' van gronden met hoofdfunctie landbouw naar hoofdfunctie natuur is een complex proces. Daarbij gaat het naast het formeel regelen van de bestemmingswijziging van de grond (eventueel aanpassing van gebiedsplannen en vastlegging in bestemmingsplan) ook om het aanvragen van subsidies voor Functieverandering, Inrichting en Beheer van terreinen. In veel gevallen gaat het 'omvormen' van gronden gepaard met een verandering in de bedrijfsvoering van het totale bedrijf waarvan de gronden deel uitmaken (met vaak ook grote sociale en fiscale gevolgen). Maatwerk is hierbij een sleutelwoord.

Een aantal provincies heeft zich uitstekend voorbereid op maatwerk en neemt de potentiële particuliere natuurbeheerder als het ware aan de hand en denkt met hem mee in het realiseren van particulier natuurbeheer. Andere provincies verwijzen door of sturen een gebiedsplan toe. Provincies schakelen meer en meer DLG en gebiedsmakelaars in om particulier natuurbeheer te ondersteunen. Provincies geven echter aan dat, nadat de functiewijziging eenmaal heeft plaatsgevonden, er nauwelijks ondersteuning in het beheer (in de vorm van kennisoverdracht) wordt gegeven aan de beheerder van de nieuwe natuur. Het realiseren van de hectares

particulier natuurbeheer heeft daarmee op dit moment prioriteit boven het realiseren van een goede natuurkwaliteit in de nieuwe natuur.

Respondenten geven aan dat 'omvorming' van gronden zodanig complex is dat het noodzakelijk is mensen met kennis en ervaring op dit gebied in te schakelen. Vaak is men zich daar van tevoren niet van bewust. Overheden zouden het te doorlopen traject bij functieverandering beter kunnen schetsen waardoor het voor een grondeigenaar van tevoren duidelijk wordt welke procedure hij moet doorlopen (zie tekstbox 1).

Tekstbox 1: Functieverandering en inrichting

In de drie nader geanalyseerde cases hebben de betreffende provincies coöperatief meegedacht en zijn gebiedsplannen aangepast conform de wensen van de grondeigenaren. De aanpassingen van de gebiedsplannen vroegen echter veel tijd, mede hierdoor is de doorlooptijd van de projecten behoorlijk lang geworden.

De betrokken eigenaren geven aan dat de informatievoorziening door de provincies beter kan, o.a. door actief te informeren over de aspecten waar een eigenaar die natuur gaat realiseren tegenaan loopt en hem het te doorlopen tijdpad te schetsen. Door meer persoonlijke begeleiding kan de sturing op de natuurdoelen worden verbeterd.

Met betrekking tot de overheidsinstanties DR en de DLG wordt aangegeven dat vooral personeelwisselingen (en de gevolgen daarvan zoals hernieuwde contactopbouw) als erg onplezierig worden ervaren.

Een strikte hantering van de regeling Programma Beheer is vanuit de rijksoverheid gezien een goed punt. De nieuwe natuurbeheerders geven echter aan dat een iets meer meedenkende, flexibele, begripvolle en klantgerichte houding wenselijk is.

De eigenaren geven aan dat de natuur niet gerealiseerd zou zijn indien men geen gebruik had kunnen maken van de subsidie Functieverandering. De subsidie vormt in twee van de drie cases de basis voor de financiële onderbouwing van de omvorming.

Particulieren maken nog relatief weinig gebruik van de functieveranderingssubsidie. De ontwikkeling in aantal hectaren particulier natuurbeheer blijft achter bij de taakstelling (Van Wijk & Engels, 2006; MNP, 2006a). Adviseurs verwachten dat het aantal nieuwe hectaren waarvoor functieveranderingssubsidie wordt aangevraagd zal stijgen nu duidelijkheid is gekomen over fiscale aspecten van de functieveranderingssubsidie. Potentiële particuliere natuurbeheerders geven aan dat de complexiteit van functieverandering een belangrijke reden is om geen aanvraag functieverandering te doen (Van Wijk & Engels, 2006). Rijk en provincies onderkennen dat een aanvraag functieverandering (met alles wat daarbij komt kijken) complex is en faciliteren de aanvrager. In een aantal provincies worden potentiële particuliere natuurbeheerders ook persoonlijk benaderd met de vraag of ze interesse hebben in particulier natuurbeheer.

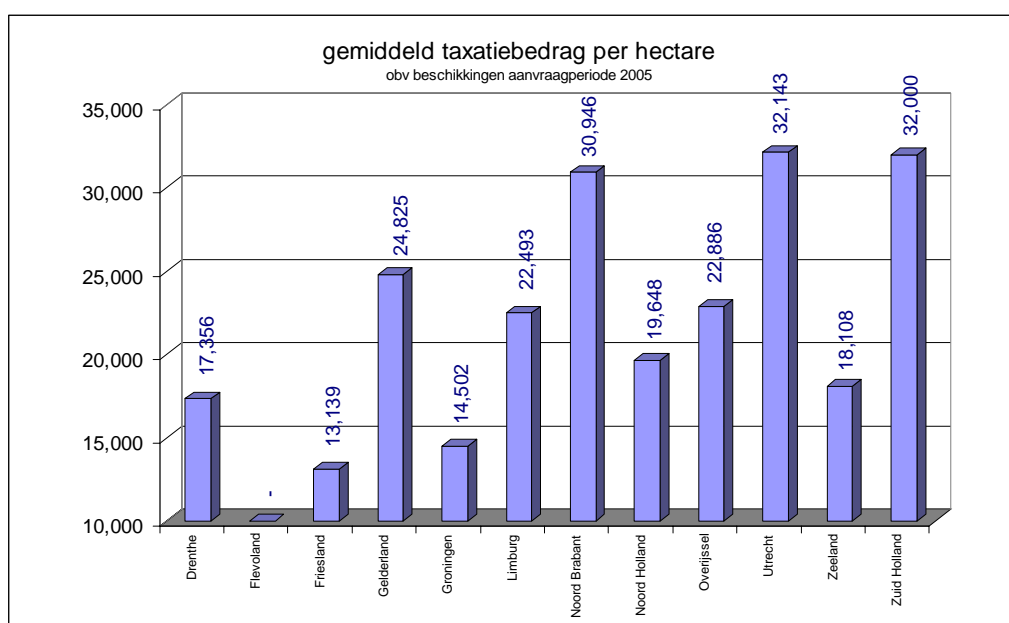
Het door LNV gefinancierde project Particulier Natuurbeheer Kansrijke Onderneming heeft tot doel potentiële natuurbeheerders informatie te geven die de particulier kan helpen bij zijn keuze wel of niet aan particulier natuurbeheer te gaan doen. Daartoe zijn onder andere alle potentiële particuliere natuurbeheerders uitgenodigd om naar voorlichtingsbijeenkomsten te komen en wordt informatiemateriaal verspreid.

Een aantal beheerders geeft aan dat de mogelijkheden voor het uitvoeren van vooronderzoek binnen de huidige regeling te beperkt zijn. Een gebrek aan kennis over bijvoorbeeld de

bodemsamenstelling/-chemie, de zaadbank en het hydrologische systeem leidt tot een hoog risico op het creëren van achteraf gezien minder optimale omstandigheden.

Tussen het moment van aanvraag van de subsidie Functieverandering en de beschikking zit vaak een lange periode. In de praktijk leidt dit tot onzekerheid voor de aanvrager en problemen rondom het gebruik van de grond in de periode dat de aanvraag in behandeling is (wel of niet nog een gewas telen, braak laten liggen, etc.).

De hoogte van de subsidie Functieverandering is afhankelijk van de getaxeerde waarde van de grond. Waar eerst gewerkt werd met een gemiddelde grondprijs voor een bepaald gebied worden nu de percelen waarvoor functieverandering wordt aangevraagd individueel getaxeerd. Per provincie zijn er grote verschillen in de gemiddelde taxatiewaarden (figuur 7.3). Een pre-taxatie geeft de eigenaar een eerste indruk van de waarde van de grond en daarmee ook van de hoogte van de functieveranderingssubsidie indien hij zijn landbouwgrond wil omvormen tot natuurgrond.



Figuur 7.3. Gemiddelde taxatiewaarde per hectare in 2005. Op basis van de aankoop van ca 110 hectare grond over het gehele land. De aantallen ha per provincie zijn te klein om een representatief beeld te geven. (Bron: DR).

In de praktijk blijken er soms grote verschillen tussen de pre-taxatie en de definitieve taxatie. Het is nog niet duidelijk of dit gaat om incidenten en waar deze verschillen door worden verklaard. Voor de grondeigenaar is het echter van groot belang vroegtijdig inzicht te hebben in de definitieve hoogte van de functieveranderingssubsidie omdat die van groot belang is voor de financiële basis onder het totale plan.

Daarnaast geven adviseurs aan dat er in een aantal gevallen een verschil in geconstateerd tussen de getaxeerde waarde van een perceel voor de verkoop van grond voor natuurontwikkeling en de getaxeerde waarde voor datzelfde perceel voor bepaling van de hoogte voor de subsidie Functieverandering. In beide gevallen heeft DLG de gronden getaxeerd.

Ten slotte constateren adviesbureaus ook verschillen in taxatiewaarde tussen grond die nu nog in landbouwkundig gebruik is en grond die al een of enkele jaren braak heeft gelegen of grond waarop al enige jaren SAN beheer gevoerd wordt. Geconstateerde prijs en taxatieverschillen bij functieverandering hebben een negatieve invloed op particulieren die nog overwegen hun gronden om te zetten in natuur.

De beheerders geven aan grote problemen te hebben met de onduidelijkheid rond het openstellen van de regeling Programma Beheer. Beheerders wachten vaak met het opstellen van een inrichtingsplan totdat duidelijk is of, en wanneer, de regeling Functieverandering (en inrichting) wordt opengesteld. Omdat daarover vanuit de rijksoverheid slecht wordt gecommuniceerd moeten inrichtingsplannen vaak in korte tijd worden opgesteld. Dit verhoogt de werkdruk onnodig en gaat soms ten koste van de kwaliteit van de inrichtingsplannen. Beheerders zien graag dat de onderdelen Functieverandering en Inrichting van het Programma Beheer gedurende het hele jaar zijn opengesteld zodat activiteiten rondom het opstellen van inrichtingsplannen (vooronderzoek etc.) gedegen kunnen worden uitgevoerd.

DLG was in het verleden actief rondom de uitvoering van de RBON. Er waren nauwe contacten met de beheerders en DLG ging bij agrariërs langs om hen te interesseren voor de RBON (de zogenaamde keukentafelgesprekken). Met de invoering van het Programma Beheer is de rol van DLG veranderd. DLG werd een controlerende instantie en de adviserende/enthousiasmerende rol die DLG had kwam te vervallen. Vanaf 2002 heeft DLG opnieuw adviestaken opgepakt, de zogenaamde aanvraagbegeleiding. De beoordeling van inrichtingsplannen door DLG is in de loop der jaren meer en meer geëvolueerd tot een vorm waarin DLG de aanvrager op weg helpt en adviseert. Het uitvoeren van een pre-toets van het inrichtingsplan is hier een voorbeeld van.

Veel particuliere beheerders die gebruik maken van de SN hadden al hun eigen netwerken waarbinnen zij kennis konden verkrijgen. Vooral in de bosfeer en in de sfeer van landgoederen vervulden de Bosgroepen en adviesbureau's belangrijke taken als kennisleveranciers. Schaalgrootte in relatie tot kennis hoeft in hun ogen geen probleem te zijn als een particulier bijvoorbeeld bereid is om contact te leggen met grotere terreinbeheerders. Terreinbeherende organisaties hadden al voor invoering van het Programma Beheer goede kennisnetwerken.

Terreinbeheerders en DLG pleiten voor een OBN-achtig netwerk rondom het Programma Beheer. Binnen het OBN is er een goede samenwerking en kennisuitwisseling tussen onderzoek, beleid en uitvoering. Een dergelijk netwerk voor het Programma Beheer zou de effectiviteit van het beheer zou kunnen bevorderen. Met de opzet van een weidevogelkenniskring is hiermee een eerste stap gemaakt.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat functieverandering door particuliere grondeigenaren een complex proces is dat maatwerk vraagt. Provincies bieden dit maatwerk meer en meer. Onder andere door het 'opnemen' van functieverandering in gebiedsgericht beleid. Provincies en Rijk stimuleren (potentiële) particuliere natuurbeheerders door hen te faciliteren in het aanvraagproces. Het gaat daarbij met name over kennis van het proces van indienen van een aanvraagfunctieverandering. Kennisoverdracht tussen overheden en particulieren over de wijze waarop natuur gerealiseerd en vervolgens beheerd moet worden vindt nog nauwelijks plaats.

Rondom het onderdeel functieverandering van het Programma Beheer is nog een aantal praktische problemen. De taxatie van de waarde van de grond, onduidelijkheid over de

openstelling van de regeling en de mogelijkheden voor het uitvoeren van vooronderzoek zijn er daar enkele van.

Het Programma Beheer stimuleert agrariërs om SAN contracten af te sluiten op hun grond.

De ANV's stimuleren agrariërs om beheerpakketten op hun gronden af te sluiten. Het gaat daarbij enerzijds om het stimuleren door het geven van voorlichting over de procedure rond het afsluiten van contracten, anderzijds over bieden van ondersteuning op het gebied van ecologie. De meeste ANV's verzorgen vrijwillige cursussen voor hun leden; enkele geven verplichte cursussen. De ANV's zijn in een enquête gevraagd naar de activiteiten die zij ondernemen om kennis toegankelijk te maken voor haar leden (tabel 7.1).

Tabel 7.1 Activiteiten om kennis toegankelijk te maken (Bron: CLM).

Activiteiten	%
Nieuwsbrief	64
Bedrijfsbezoeken	41
Website	34
Inhuren adviseurs	34
Werkgroep	28
Vrijwillige natuurkenners	28
Demodagen	18
Cursussen, lezingen, thema-avonden	15
Demobedrijf	13
Vaste ecologische medewerkers	10

Met de invoering van het Programma Beheer werd DLG een controlerende instantie en de adviserende/enthousiastmerende rol die DLG had kwam te vervallen. DLG geeft aan dat ze in het traject van controle van de SAN nu weer meer kennis overdraagt dan voorheen. Naar het oordeel van DLG hebben de ANV's het kennisgat wat is ontstaan rondom de SAN regeling goed opgevuld, maar daar waar individuele boeren aanvragen willen indienen (buiten de ANV's om) is er nog steeds sprake van een gat.

In dit onderzoek is niet expliciet ingegaan op de vraag of de SAN pakketten agrariërs stimuleren om met agrarisch natuurbeheer aan de gang te gaan. Duidelijk is wel dat de ANV's een belangrijke rol spelen in het stimuleren van agrarisch natuurbeheer. Daarbij gaat het zowel over het ondersteunen bij het aanvragen van subsidies als het overdragen van kennis over het beheer.

Toetsen op resultaat (monitoring) leidt tot betere natuurresultaten.

Het toetsen op resultaat heeft twee doelen. Enerzijds krijgt de subsidieverstrekker inzicht of aan de subsidievoorwaarden is voldaan, anderzijds krijgt de beheerder inzicht in de ontwikkelingen in zijn terreinen. Er dient een zeker evenwicht te zijn tussen controle/afrekenen en monitoren. Op basis van de monitorings- en controlegegevens zou mogelijk een landelijk beeld van de ontwikkeling van de natuurkwaliteit in Nederland verkregen kunnen worden. DLG voert in opdracht van LNV controles uit in terreinen. Beheerders dienen zelf in hun terrein te monitoren. Ze moeten daarmee richting de subsidieverstrekker verklaren of aan de pakketvereisten is voldaan.

Controle kwaliteit

Binnen de SAN regeling wordt gebruik gemaakt van Europese cofinanciering. De EU vereist daarmee ook een bepaalde mate van controle. DLG controleert volgens een door LNV en de

EU vastgesteld controle memorandum. Het is daarmee vooraf duidelijk waar op gecontroleerd gaat worden en hoeveel er gecontroleerd gaat worden. De steekproefgrootte wordt jaarlijks bepaald op grond van de EU-eis dat minimaal 5% gecontroleerd dient te worden en op basis van de ervaringen in de voorgaande jaren. Waar veel misstanden zijn geconstateerd wordt vaker gecontroleerd.

DLG pleit ervoor te bekijken of het mogelijk is om voor alle terreinen een aanvangscontrole te doen. Daarmee wordt voorkomen dat na een aantal jaren tijdens een controle wordt geconstateerd dat het betreffende perceel eigenlijk al niet aan de 'aanvangseisen' voldoet terwijl al een aantal jaren beheer wordt uitgevoerd.

Er zijn in de praktijk nog onduidelijkheden over controle van natuurkwaliteit in nieuwe particuliere natuur waarvoor geen beheervergoeding wordt aangevraagd. Indien wel een beheervergoeding is aangevraagd zal in de praktijk het natuurdoel 'vastgelegd' in de kwalitatieve verplichting in lijn liggen met het beschikte beheerpakket voor het terrein. Met het controle systeem van het Programma Beheer (uitgevoerd door DR en DLG) wordt als het ware beoordeeld of aan de kwalitatieve verplichting wordt voldaan. Als er geen beheerbeschikking is (omdat de eigenaar van de grond wel functieveranderingssubsidie en eventueel Inrichtingssubsidie heeft aangevraagd, maar geen beheersubsidie), wordt naleving van de kwalitatieve verplichting niet gecontroleerd.

Na een periode van 30 jaar is er geen contractrelatie meer tussen particulier en de overheid. De grond behoud weliswaar de natuurbestemming, maar er kunnen geen eisen vanuit de overheid meer gesteld worden aan de te realiseren natuurkwaliteit.

Vooraf de eerste jaren van uitvoering van het PB hebben de beheerders ervaren dat uitgevoerde controles een onnodige negatieve insteek hadden. Ook DLG constateerde dat men tijdens de controles tegen een aantal onzinnigheden aanliep. Door aanpassingen in de regelingen zijn die nu deels opgelost. De huidige wijze van controle door DLG, waarbij DLG de beheerder vaak meldt wanneer controles worden uitgevoerd en contact met de beheerder wordt opgenomen als onrechtmatigheden worden geconstateerd, wordt door veel beheerders als een verbetering ervaren. Er is meer overleg over geconstateerde gebreken/ knelpunten, waardoor uitleg mogelijk is, misverstanden kunnen worden opgelost en beter naar oplossingen kan worden gezocht voor de echte knelpunten.

Toch zijn er nog verbeteringen mogelijk. Beheerders melden dat DLG diverse malen pluspakketten na controle heeft afgewezen vanwege het niet halen van de meetsoorten-eis, terwijl na nader onderzoek is vastgesteld dat soorten over het hoofd zijn gezien en wel aan de eis werd voldaan. Na (onaangekondigde) controle in het veld door DLG wordt de beheerder nu alleen bericht wanneer er gebreken zijn. Hierdoor is de beheerder bij een goed resultaat niet op de hoogte van de uitgevoerde controle en de resultaten ervan. Het overleggen van de controleresultaten met de beheerder verhoogt de kennis van het terrein bij de beheerder en bespaart hem werk.

De controlelast kan verkleind worden door certificering van aanvragers. Deze certificering zou voldoende garantie moeten geven voor een kwalitatief goede aanvraag en controle. Eigenaren die zich niet kunnen/willen laten certificeren zouden dan kunnen blijven binnen het huidige (meer complexe) controlesysteem.

Monitoring natuurkwaliteit

Terreinbeheerders geven voor de doelpakketten aan of ze aan de gestelde doelen hebben voldaan. Ze meten/monitoren daarbij wat ze verplicht zijn te monitoren. Beheerders ervaren

een aantal problemen met de monitoring. Ze geven bijvoorbeeld aan dat monitoring-eisen voor de pluspakketten erg strikt zijn en de methode van controlemetingen via stippenkaarten in combinatie met grids erg complex is. Terreinbeheerders zien de monitoringseisen, verbonden aan de plus pakketten als een 'extra last' wanneer de (extra) vergoeding die ze voor monitoring ontvangen niet opweegt tegen de monitoringskosten. Monitoring 'vereist' tevens kennis van de natuur die bij een deel van, vooral de particuliere beheerders, minder aanwezig is. Overigens huurt een deel van de particuliere beheerders deze kennis in bij intermediaire organisaties.

Voor de SN basispakketten en een aantal SAN pakketten is geen monitoringsverplichting. Toch dient de beheerder ook voor deze pakketten te verklaren dat aan de pakket vereisten wordt voldaan (bijvoorbeeld de 15-soorten-eis bij het basispakket grasland). Met deze 'verklaring' wordt vechter niet vastgelegd welke soorten voorkomen en waar ze voorkomen. Als zodanig bieden ze geen inzicht in de natuurkwaliteit.

Een belangrijk winstpunt van de verplichte monitoring en van het werken met behoorlijk gedetailleerde doelpakketten is, zo geven de beheerders aan, dat het inzicht in de kwaliteit van de terreinen bij de beheerders met invoering van het Programma Beheer sterk is verbeterd. Dit inzicht kan bijvoorbeeld ook gebruikt worden bij het opstellen van de Natura 2000 beheerplannen en het verspreidingsonderzoek.

Landelijk beeld van de natuurkwaliteit

De stippenkaarten van Programma Beheer geven weinig aanknopingspunten om het bereiken van de landelijke doelstellingen (VHR, NDT) mee te beoordelen. Hoewel het principe van de systematiek gelijk is aan dat van de doelbereiking van de natuurdoeltypen of VHR doelstellingen, zijn de meetsoorten niet één op één te koppelen aan natuurdoeltypen of VHR doelstellingen. Daarnaast worden gegevens maar op een beperkt deel van de terreinen verzameld. De mogelijkheid om via de lijn van PB gegevens te verkrijgen voor het vaststellen van doelbereiking of voor de VHR-rapportages worden niet benut.

Het toetsen op resultaat heeft het inzicht in de kwaliteit van de terreinen vergroot. Beheerders geven aan dat het accent vaak te veel licht op het 'afrekenen' en nog te weinig op het leren van de ontwikkelingen in het terrein. Certificering kan bijdragen aan het verkleinen van de controlelast waardoor het accent meer kan komen te liggen op het vergroten van het inzicht in de kwaliteit van het terrein. Op basis van de huidige controlemetingen en monitoring van terreinbeheerders kan geen landelijk beeld verkregen worden over de ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse natuur.

Alle groepen natuurbeheerders hebben dezelfde kansen om natuur te realiseren.

Met de 'omslag van verwerven naar beheer' krijgen particulieren en terreinbeherende organisaties meer gelijke kansen om natuur te realiseren. In paragraaf 4.1 is hier aandacht aan besteed. Naast een aantal praktische punten die samenhangen met de uitvoering van de regeling Programma Beheer spelen ook schaalgrootte en kennis een belangrijke rol. Daarbij gaat het zowel om kennis van de regelingen als kennis van het natuurbeheer.

Een van die praktische punten speelt rond de aankoop en inrichting van nieuwe natuur. Terreinbeheerders krijgen nieuwe natuur veelal overgedragen van DLG. Particuliere beheerders krijgen via de subsidie functieverandering weliswaar de waardedaling van de grond vergoed, maar dienen de 'natuurwaarde' van de grond zelf te financieren.

Particulieren dienen hun terreinen, gekoppeld aan de functieveranderingssubsidie en het inrichtingsplan, direct in te richten. In een aantal gevallen is het echter beter te wachten met inrichting totdat omgevingscondities zijn verbeterd of een groter areaal is verworven wat tegelijkertijd kan worden ingericht. Bij gronden die door DLG worden verworven en ingericht ten behoeve van overdracht aan TBO's zijn er wat dit betreft meer mogelijkheden om omgevingscondities op orde te brengen of te wachten met inrichting totdat grotere gebieden verworven zijn.

Particulieren leggen bij functieverandering van de grond het natuurdoel vast in een kwalitatieve verplichting. Het lijkt erop dat daarmee de flexibiliteit in het aanpassen van natuurdoelen wordt verminderd. De TBO die gronden krijgt overgedragen van DLG heeft meer vrijheid in het eventueel tussentijds aanpassen van het natuurdoel als blijkt dat het doel niet haalbaar is binnen de afgesproken periode. Met betrekking tot wijzigingen in het beheerpakket dient hij weliswaar dezelfde procedure te doorlopen als de particuliere beheerder. Hij hoeft echter geen rekening te houden met eventuele gevolgen voor een kwalitatieve verplichting.

Zowel voor aanvragers van SN natuur als voor aanvragers van SAN natuur zijn er intermediaire organisaties die voorzien in kennis over het aanvragen van subsidie en over het natuurbeheer. De Unie van Bosgroepen ervaart bijvoorbeeld dat grondeigenaren voor wat betreft de subsidieaanvraag steeds meer op haar organisatie gaan leunen. Ook adviesbureaus geven dit aan.

Een dergelijke ontwikkeling is ook zichtbaar in het agrarisch natuurbeheer. ANV's verzorgen onder andere de (collectieve) Programma Beheer contracten voor hun leden, stimuleren en begeleiden de leden in het sluiten van contracten, geven al dan niet verplichte cursussen agrarisch natuurbeheer en voeren controles uit over resultaten van weidevogel- en slootkantbeheer (voor resultaatbeloningssysteem).

Door bovenstaande ontwikkelingen wordt het 'kennisgat' tussen de terreinbeherende organisaties en de particuliere beheerders steeds kleiner.

Het systeem van verzamelaanvragen voor terreinbeherende organisaties of intermediairs wordt door de beheerders gezien als een belangrijke verbetering die voortkomt uit de revisie van het Programma Beheer. Met het systeem van verzamelaanvragen hoeven aanvragers niet meer voor elk individueel terrein een aanvraag in te dienen, maar kan voor alle terreinen gezamenlijk een aanvraag worden ingediend. DR gaat naar de mening van een aantal terreinbeheerders soepeler om met bijvoorbeeld fouten die gemaakt worden in de aanvraag. Daarbij is mogelijk een systeem ingevoerd dat meer gebaseerd is op vertrouwen in elkaar.

De beheerder moet kunnen aantonen hoe hij met aanvragen en controles omgaat, gekoppeld aan interne en externe audits. Met dit systeem wordt ook voorkomen dat zowel de terreinbeheerder als de controleur (DLG) het veld in moeten. Monitoring en controle worden daarmee gebundeld en door de aanvrager uitgevoerd. Wel wordt gevreesd voor juridische haken en ogen, omdat de aanvragen al zijn/worden ingediend voordat de bijbehorende voorwaarden (eigen protocol van aanvragende partij) zijn uitgewerkt.

Met het systeem van verzamelaanvragen binnen de SN wordt voor een deel ook het verschil in schaalgrootte tussen terreinbeherende organisaties en particulieren verkleind. Intermediairs kunnen namelijk namens een groot aantal (kleine) particulieren een aanvraag indienen waardoor 'schaalnadelen' deels worden ondervangen.

Binnen de SAN wordt al langer op deze manier gewerkt door het indienen van collectieve aanvragen voor SAN via agrarische natuurverenigingen. De regeling SAN-OS wordt daarbij veel gebruikt; veel agrarische natuurverenigingen vinden deze regeling ingewikkeld, maar wel werkbaar.

Een mogelijk gevaar van bovenstaande ontwikkelingen is dat de particuliere beheerder en de agrariër, door een complexe regeling, verder van het natuurbeleid en daarmee mogelijk ook van het natuurbeheer, af komt te staan. Voor (particuliere) grondeigenaren en agrariërs is het moeilijk alle veranderingen binnen het Programma Beheer te volgen. Intermediaren wordt steeds vaker gevraagd aanvragen volledig te verzorgen en de desbetreffende eigenaren erbij te betrekken als zij dat nodig acht. Dit gevaar ontstaat vooral als ook de beheerwerkzaamheden worden uitbesteed aan derden. Overigens betrekken intermediaren en ANV's hun opdrachtgevers actief bij de keuze van de doelpakketten. Een kans van systemen van collectieve contracten of verzamelaanvragen is dat verenigingen en intermediaren nu ze meer ingeschakeld worden ook meer kunnen sturen op ruimtelijke samenhang van beheer (zie Tekstbox 2).

Tekstbox 2: Kennis en motivatie

In de drie cases komt de motivatie voor het natuurbeheer voort uit persoonlijke belangstelling, idealisme en enthousiasme. Met inbreng van eigen ideeën, wensen en inzichten bijgestaan door adviseurs. Deze motivatie is bepalend geweest voor wat gerealiseerd werd. De subsidies uit het Programma Beheer leverden daarbij een essentiële bijdrage. De eigenaren van de gronden van twee van de drie cases hebben weinig ervaring met natuurbeheer, maar zijn gemotiveerd om natuurdoelen te realiseren. De intenties zijn daarmee goed, maar mogelijk is professionele kennis (en begeleiding) nodig om de niveaus van de pluspakketten te halen. Bij een beoogde doorgroei naar pluspakketten, zou begeleiding van een ecoloog wenselijk zijn. Deze kan met de eigenaar mee kijken, adviezen geven voor eventuele bijsturing van het beheer en de ontwikkelingen op waarde schatten.

7.3.2 Regeling Staatsbosbeheer: Rijk én provincies sturen, het Rijk financiert

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag hoe de aansturing van het natuurbeheer van Staatsbosbeheer functioneert. De volgende hypothesen zijn daarbij geformuleerd:

- SBB realiseert natuurdoelen die door de provincies zijn vastgelegd in gebiedsplannen.
- Door middel van een systeem van normkosten zijn beoogde doelen en de benodigde middelen om die doelen te realiseren met elkaar in evenwicht.
- De gerealiseerde natuurkwaliteit speelt een belangrijke rol in de verantwoording van SBB over het gevoerde beheer.
- De aansturingssystematiek van SBB werkt motiverend voor het realiseren van natuurdoelen.
- SBB kan door haar directe relatie met LNV goed worden ingezet voor realisatie van belangrijke natuurdoelen

Het huidige aansturingssysteem is tot stand gekomen in het proces tot verzelfstandiging van SBB, in 1998. De basis voor de aansturing van Staatsbosbeheer is beschreven in het Basisdocument dat gezamenlijk door LNV en SBB wordt opgesteld. Naast het Basisdocument is er de jaarlijkse offerte, waarin SBB aangeeft welke doeltypen ze in het betreffende jaar beheert en tegen welke kosten. De offerte wordt door SBB opgesteld en door de minister beoordeeld.

Staatsbosbeheer realiseert natuurdoelen die door de provincies zijn vastgelegd in gebiedsplannen

Staatsbosbeheer wordt aangestuurd door het Rijk. In overleg met het Rijk wordt besloten welke natuurdoelen worden gerealiseerd. De gebiedsplannen van de provincie, waarin het rijksnatuurbeleid verder is geconcretiseerd, dienen ook voor SBB leidend te zijn voor het realiseren van natuurdoelen.

Staatsbosbeheer maakt met het Rijk afspraken over de middellange termijn doelen, de jaarlijkse offerte en de financiering daarvan. Ze stemt haar te realiseren doelen ook af met de provincies. Er is bij de verzelfstandiging van SBB afgesproken dat SBB haar terreinbeheer afstemt met de provincies, vooral met de gebiedsplannen van de provincies (Memorie van toelichting, 2.3). De provincies zijn daarbij medebepalend bij de afweging welke doelen SBB op welke terreinen gaat realiseren. SBB heeft daarmee als het ware twee opdrachtgevers.

In de praktijk leidt dit 'dubbele opdrachtgeverschap' tot afstemmingsproblemen. Zo zien provincies graag dat het areaal multifunctioneel bos dat Staatsbosbeheer beheert afneemt ten gunste van het areaal natuurbos. Het Rijk heeft SBB echter een houtoogsttaakstelling opgelegd en om deze te realiseren is oogst in multifunctionele bossen nodig. Er is geen overlegstructuur tussen Rijk, provincies en SBB over de te realiseren natuurdoelen.

Recent heeft een herallocatie van natuurdoelen (afgestemd met de betreffende provincies) tot financiële problemen geleid. De herallocatie van de natuurdoelen leidde tot het realiseren van duurdere doeltypen en daarmee tot een hoger offertebedrag. De door LNV beschikbaar gestelde middelen en de benodigde middelen om de afgesproken doelen te realiseren waren daardoor niet meer met elkaar in evenwicht.

Besluiten voor wijzigingen in natuurdoelen voor terreinen worden genomen op ecologische gronden en als het meer dan 50 ha per object betreft wordt volgens een vast protocol met de provincies en LNV regiodirecties afgestemd (mededeling SBB). Dergelijke wijzigingen worden niet afgestemd met de verantwoordelijke beleidsdirectie van LNV in Den Haag. Daarmee ontbreekt als het ware de koppeling tussen de doelen (afgesproken in het Basisdocument) en wijzigingen van die doelen die met de provincies en LNV regiodirecties worden besproken. LNV gaat ervan uit dat de 'veranderende' doeltypenallocatie niet leidt tot een ander ambitieniveau qua natuurresultaat, maar een duidelijk zicht daarop heeft ze niet.

In de praktijk blijkt dat Staatsbosbeheer het initiatief neemt voor veranderingen in de doeltypenallocatie. Daarmee lijkt Staatsbosbeheer leidend voor wat er in het 'veld' gerealiseerd zal worden en in mindere mate het Basisdocument en de gebiedsplannen van de provincies. SBB doet dat op basis van haar kwaliteitsbeoordelingen. LNV houdt maar beperkt 'vinger aan de pols' als het gaat om het realiseren van de middellange termijn doelen. De aandacht gaat vooral uit naar de bereikte doelen zoals beschreven in het jaarverslag, daarbij wordt geen directe relatie gelegd met de realisatie van de beschreven middellange termijn doelen.

Rijk, provincies en Staatsbosbeheer hebben alle drie een rol in het bepalen welke natuurdoelen worden gerealiseerd. Op dit moment is er echter geen overlegstructuur waaraan zowel LNV, provincies en SBB deelnemen om de te realiseren doelen te bepalen. Staatsbosbeheer is overigens wel betrokken bij het opstellen van de natuurdoelenkaart. Daarnaast wordt bij het samenstellen van het Basisdocument ingebracht wat er tussen Staatsbosbeheer en de provincies is afgesproken. Met bovenstaande structuur is echter niet gegarandeerd dat SBB optimaal bijdraagt aan het realiseren van de natuurdoelen zoals vastgelegd in de gebiedsplannen.

Door middel van een systeem van normkosten zijn beoogde doelen en de benodigde middelen om die doelen te realiseren met elkaar in evenwicht.

Staatsbosbeheer wordt gefinancierd op basis van berekende kosten volgens de normkostensystematiek. Eens per 5 jaar worden de normkosten (per doeltipe) vastgesteld en in de tussenliggende jaren geïndexeerd. De normkosten vormen samen met de arealen per doeltipe de basis voor de begroting van SBB. In de praktijk blijkt het offertebedrag dat Staatsbosbeheer in rekening brengt uit de pas te kunnen lopen met het budget dat LNV beschikbaar heeft. In geval van een tekort op de begroting voor SBB werden er in het verleden extra gelden voor Staatsbosbeheer beschikbaar gesteld.

De met LNV afgesproken te realiseren doelen en de middelen die Staatsbosbeheer daarvoor ontvangt zijn momenteel niet in evenwicht. SBB ontvangt nu minder middelen dan, die ze op basis van het normkostensysteem, nodig heeft. LNV heeft Staatsbosbeheer gevraagd om prioriteiten te stellen en efficiënter te gaan werken om doelen en middelen alsnog met elkaar in evenwicht te brengen. Het systeem van normkosten, als basis voor de koppeling tussen het realiseren van doelen en de daarvoor benodigde middelen, wordt daarmee als het ware buiten spel gezet.

Vooralsnog heeft Staatsbosbeheer nog geen duidelijke prioriteiten gesteld. Er zijn geen (wezenlijke) aanpassingen in de gealloceerde doeltypen doorgevoerd vanuit het argument van het in evenwicht brengen van doelen en middelen. In de praktijk van het beheer worden de budgettekorten wel zichtbaar. Staatsbosbeheer geeft aan bepaalde werkzaamheden minder uit te voeren en is nog maar beperkt ruimte voor ontwikkeling naar waardevollere doeltypen. Ook worden bepaalde kosten vooruitgeschoven en wordt er bezuinigd op overhead (mededeling SBB). Hierover is geen concreet afsprakenkader. Zo is het niet bij alle beleidsdirecties van LNV duidelijk hoe SBB opgelegde bezuinigingen doorvoert. In de praktijk blijkt daarmee de hoeveelheid beschikbare middelen een belangrijk sturingsinstrument te zijn.

De gerealiseerde natuurkwaliteit speelt een belangrijke rol in de verantwoording van Staatsbosbeheer over het gevoerde beheer.

Staatsbosbeheer stelt jaarlijks een verslag op van de uitgevoerde werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkwijze, met een financieel deel. Dit verslag wordt vastgesteld door de raad van toezicht, en het financiële deel dient te worden goedgekeurd door de minister (Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer). In de praktijk vindt echter geen inhoudelijk overleg plaats tussen LNV en Staatsbosbeheer over de gerealiseerde doelen en over mogelijke verbeteracties als doelen niet zijn gerealiseerd. In een deel van de terreinen van SBB worden de (10 jaar geldende op schrift gestelde) doelen niet gerealiseerd. Staatsbosbeheer geeft aan dat ze 10 jaar geldende nog niet goed in staat was ecologische doelen voor de terreinen te formuleren. Daarnaast heeft destijds de doelstelling niet altijd optimaal plaatsgevonden vanwege onbekendheid met de systematiek en zijn inzichten ten opzichte van milieu en ruimtelijke condities inmiddels weer gewijzigd. Met een beter inzicht in de terreincondities, een systematiek van interne kwaliteitsbeoordelingen en de ontwikkelingen van tools is SBB nu beter in staat doeltypen aan terreinen te koppelen.

De jaarlijks uitgevoerde interne kwaliteitsbeoordelingen zijn gericht op een deel (10%) van de terreinen. Ze zijn daarmee niet representatief voor het gehele areaal van SBB en geven daarmee maar beperkt inzicht in het totaal van de jaarlijkse ontwikkelingen in de kwaliteit van de terreinen van Staatsbosbeheer. LNV geeft aan dat het lastig is een link te leggen tussen de jaarlijkse ontwikkelingen in de terreinen die SBB presenteert en de vorderingen in de realisatie van de middellange termijndoelen zoals weergegeven in het Basisdocument. Dit is één van de redenen dat de sturingsrelatie nu wordt herzien (mededeling LNV).

De aansturingssystematiek van Staatsbosbeheer werkt motiverend voor het realiseren van natuurdoelen

Outputsturing heeft volgens SBB kennisontwikkeling binnen haar eigen organisatie tot gevolg gehad die hen nu in staat stelt de standplaatscondities en milieuproblemen veel beter te duiden, en deels ook werkelijk hanteerbaar te maken. Het terreinbeheer kan aan deze condities worden aangepast. Het systeem is nog niet volledig uit ontwikkeld. Nieuw verworven inzichten zullen worden verwerkt met de intentie om het beheer te verbeteren.

SBB ziet als verworvenheden van hun huidige systeem:

- interne discussie binnen SBB kan beter inhoudelijk gevoerd worden, is transparanter, meer eenheid van beleid binnen de organisatie en gebruik zelfde terminologie;
- het denk-, analyse- en evaluatie proces om doelen juist te lokaliseren is verbeterd (op basis van soorten zijn deze analyses niet mogelijk);
- door de realisatietermijn van 10 jaar biedt het systeem ruimte voor ambities. Er is ook financiële ruimte voor enige ontwikkelingsmaatregelen in de normkosten opgenomen;
- beter zakelijke discussie te voeren met partners zoals LNV, provincies, RO zaken (Het op peil brengen van de condities vraagt veel tijd en aandacht);
- waar het lukt om de verdroging, verzuring en vermesting op te lossen ziet SBB doorgaans ook het beoogde natuurherstel.

De kwaliteitsbeoordelingen bij SBB zijn mede gericht op vergroting van de kennis van het gehele systeem. Naast de vegetaties en vogelsoorten richt het zich op mogelijke verklaringen in de milieufacties van het systeem. Hierdoor kan naast het signaleren van een trend ook aangeduid worden wat de mogelijke oorzaken voor het niet bereiken van het subdoeltype zijn. Op basis van deze bevindingen wordt het beheer in de terreinen gericht bijgesteld. Hiervan wordt een positieve invloed verwacht op de natuurkwaliteit.

De kortingen die Staatsbosbeheer worden opgelegd werken demotiverend, vooral omdat veelal onduidelijk blijft welke producten Staatsbosbeheer in dat geval niet hoeft te leveren. Daarnaast kent het systeem van normkosten weinig flexibiliteit om snel op veranderende marktomstandigheden in te kunnen springen. Plotselinge hogere kosten voor het verwerken van maaisel of plagsel of lagere opbrengsten uit het verpachten van gronden kunnen bijvoorbeeld niet worden doorberekend aan de opdrachtgever omdat op basis van normkosten wordt begroot en deze normkosten (maar) 1 keer in de 5 jaar worden herzien.

SBB kan door haar directe relatie met LNV goed worden ingezet voor realisatie van belangrijke natuurdoelen.

Staatsbosbeheer kan worden gezien als de 'huisaannemer' van LNV als het gaat om het uitvoeren van een aantal taken op het gebied van natuur. De mogelijkheden om SBB in te zetten op specifieke 'problemen' of het realiseren van bijzondere natuurdoelen die LNV heeft worden tot nu toe onvoldoende benut. Zo zou Staatsbosbeheer bijvoorbeeld extra aandacht kunnen besteden aan (leefgebieden van) soorten waar het niet goed mee gaat. Via de aansturingrelatie LNV – Staatsbosbeheer is bijvoorbeeld de weidevogelproblematiek niet aan de orde gesteld. Er is (sinds kort) een meer inhoudelijk overleg tussen LNV en Staatsbosbeheer over dit soort zaken.

Staatsbosbeheer geeft aan dat het voor de organisatie ook lastig blijft om beleidsmedewerkers van LNV te faciliteren op bepaalde onderwerpen als daar vanuit LNV vraag naar is. SBB zou ook meer met haar natuurbeheer kunnen voorsorteren op het LNV of internationale natuurbeleid.

Overzicht geraadpleegde literatuur

- Arnolds, E. & H. Heinemeijer 2005. De Natuur in een Bureaucratisch en juridisch keurslijf. Een kritische analyse van het Programma Beheer. De levende Natuur 106 (6).
- Bal, D. & R. Reijnen. 1997. Natuurbeleid in uitvoering: inspanningen, effecten, verwachtingen en kansen. Achtergronddocument 8, natuurverkenning '97. IKC natuurbeheer, Wageningen.
- B&A Groep/DLV Groen & Ruimte (2003), Tussentijdse evaluatie Programma Beheer, eindrapport, Den Haag.
- Boer, E. en L. Jansen, 1997. Over doelen, middelen en resultaten. Een beschrijving van het bedrijfssturingssysteem van Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer, Driebergen, 32 p.
- Bredenoord, H.W.B. G.H.P. Dirx, M.L.P. van Esbroek, A.J.M. Koomen & T.J. Weijschedé (2004). Beleidsevaluatie natuur en landschap. Planbureau rapport 5. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Commissie Functiebeloning Bossen 1992. Een herwaardering van bos en natuur. Advies van de Commissie Functiebeloning Bossen. Den Haag.
- Dienst Landelijk Gebied 2005. Informatiebulletin Programma Beheer. Nieuwsbericht van DLG-CE, Team Regelingen/ Natuur. 20 oktober 2005.
- Dienst Regelingen (2004), Nulmeting Administratieve Lasten Subsidieregelingen, bijlage 1, Ministerie van LNV, Den Haag.
- Dienst Regelingen 2005. Brochure aanvraagperiode 2006 Subsidieregeling natuurbeheer 2000. Roermond.
- Dienst Regelingen 2005. Pakketten aanvraagperiode 2006 Subsidieregeling natuurbeheer 2000. Roermond.
- Dienst Regelingen 2005. Brochure aanvraagperiode 2006 Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer 2000. Roermond.
- Dienst Regelingen 2005. Pakketten aanvraagperiode 2006 Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer 2000. Roermond.
- Dienst Regelingen (2006), Bestand "060929 betalingen verricht per provincie per pakket per jaar", Dienst Regelingen, 2006
- Egmond, P.M. van & T.J. de Koeijer 2005. Van aankoop naar beheer. Verkenning lansrijkheid omslag natuurbeleid I. Milieu en Natuur Planbureau rapport nr. 408767001, Bilthoven.
- Engelsma, F.J. & H.W. Waardenburg 1994. Effectiviteit van de Relatienota. Bureau Waardenburg, Culemborg.

- Eshuis, J. (2006), Kostbaar vertrouwen. Een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer, proefschrift, Eburon, Delft.
- Gorter, H.P. 1986. Ruimte voor natuur: 80 jaar bezig voor de natuur van de toekomst. Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten in Nederland, 's-Graveland.
- Hekhuis, H.J. (red.), 1997. Achtergrondocument Economische en bestuurlijke evaluatie Natuurbeleid. Natuurverkenning '97. Informatie- en Kenniscentrum Natuurbeheer, Wageningen
- Hekhuis, H.J, M.N. van Wijk & C.J.M. van Vliet 1997. Effectiviteit regeling Functiebeloning Bos en Natuurterreinen. Een stap op weg naar realisatie van het Bosbeleidsplan. IBN-DLO, rapport 334. Wageningen.
- Hilhorst, R., S. Kroon, A. de Bonte, E. Jongasma, M. van der Linden, D. Hanemaayer & Peter sloot 2003. Tussentijdse evaluatie Programma Beheer. Eindrapport. B&A Den Haag/ DLV Groen en Ruimte Dronten.
- Kamerstukken 2, 1995-1996. 24 622, nr 3, Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (Wet Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer). Memorie van toelichting.
- Kranendonk, J. 2005. Agrarisch Natuurbeheer. Subsidieregelingen onder de loep. Milieu en Natuurplanbureau/ Universiteit van Amsterdam. Stageverslag.
- LNV (2002), Financiële verantwoording van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Tweede Kamerstuk 28 830 nr 32, Ministerie van LNV, Den Haag
- LNV (2006), PB kosten 2000-2005, Verstrekt door Directie Natuur ten behoeve van evaluatie Programma Beheer.
- LNV (2006a) Direct door LNV beschikbaar gestelde cijfers apparaatkosten
- Meeuwissen, T.W.M. en M. Mulder (1999), Budgettaire consequenties introductie Programma Beheer, Rapport nr. 4.99.20, LEI, Den Haag
- MNP (2005), Van aankoop naar beheer. Verkenning kansrijkheid omslag natuurbeleid 1. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Milieu- en Natuurplanbureau 2005. Natuurbalans 2005. Milieu- en Natuurplanbureau rapport nr. 408763002, Bilthoven.
- Milieu- en Natuurplanbureau 2007. Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006. Milieu- en Natuurplanbureau publicatienummer 500410002, Bilthoven.
- Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit 2005. Objectivering doelpakketten. Beleidsregels als bedoeld in de artikelen 12, eerste lid, van de Subsidieregeling natuurbeheer 2000 en 28, derde lid van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer. Versie aanvraagjaar 2006. Den Haag.

- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij 1997a. Particulier natuurbeheer. Achtergrondrapport van het Programma Beheer. Projectgroep 'Experimenten particulier natuurbeheer'. Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij 1997b. Overzicht instrumenten voor beheer; analyse van de outputgerichtheid van het instrumentarium voor beheer. Achtergrondrapport van het Programma Beheer. Projectgroep 'Herziening van het instrumentarium gericht op outputsturing' Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij 1997c. De 'Ruime Jas' op maat gesneden; ruime jas-begrenzing van beheersgebieden. Achtergrondrapport van het Programma Beheer. Projectgroep 'Flexibilisering begrenzings Rbon'. Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij 1999. Rijksbegroting 1999, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij – Bijlage 6, Subsidies LNV. Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij 2003. Beleidsreactie evaluatie Programma Beheer. www.nieuwsbank.nl
- Molenaar, J.G. de, J.H. Spijker & B. Barla 1999. Agrarisch en particulier natuurbeheer, achtergrondstudie. Instituut voor bos- en natuuronderzoek. Wageningen.
- Novio Consult 2004. Evaluatie Kennisnetwerk Overlevingsplan Bos en Natuur. Expertisecentrum LNV, Ede.
- OECD, Economic Outlook: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/35/20213240.pdf>
- Polman, N.B.P., L.H.G. Slangen, M.A.H.J. van Bavel en K.H.M. van Bommel (2005), Transactiekosten voor de overheid bij natuurbeheer; een analyse van alternatieve institutionele arrangementen binnen de EHS, Wageningen Universiteit en Researchcentrum, Wageningen.
- Sanders, M.E., H. van Blitterswijk, H.P.J. Huiskes, M.N. van Wijk & A. Blankema 2003. Beleidsevaluatie agrarisch en particulier natuurbeheer voor de Natuurbalans 2003. Planbureau-werk in uitvoering, werkdocument 2003/16. Alterra, Wageningen.
- Selnes, T.A. & W. Kuindersma 2006a. Ruimte voor elkaar. Een essay over decentralisatie in het natuurbeleid. LEI rapport 7.06.06, Den Haag.
- Selnes, T., W. Kuindersma & M. Pleijte 2006b. Natuur in gebieden: tussen regels en praktijk. De omgang met bestuurlijke spanningen in drie gebieden. LEI rapport 7.06.05, Den Haag.
- Witteveen, T.A.M., P.H. van der Jagt en L.B. Tänzer 2006. Sturen in het bos. Op weg naar een volwassen sturingsrelatie.
- Weersink, H. 2005. Heidebeheer en de Subsidieregeling Natuurbeheer. De Levende Natuur 106-5, p. 227-228.

Overzicht geïnterviewde organisaties en personen

P. van den Munckhof, Unie van Landschappen, 2 augustus 2006

H. Weersink, Unie van Bosgroepen, 28 juli 2006

B. Rodenburg, Natuurlijk Platteland West, 12 juli 2006

F. van Rossum en B. van Tooren, Vereniging Natuurmonumenten, 12 juli 2006

H. Heinemeijer, Stichting Het Drentse Landschap, 28 juni 2006

B. Velthuis, Eelerwoude, 12 juni 2006

H. de Molenaar, Alterra, 24 april 2006

F. Hoekstra, Staatsbosbeheer, 24 augustus 2006

W. Beekelaar, Ministerie van LNV, directie Natuur, 28 augustus 2006

Bijlage 1 Analyse van gebiedsplannen in meer detail

Inleiding

In alle provincies is een aantal gebiedsplannen geanalyseerd om overeenkomsten en verschillen tussen provincies in beeld te brengen. Bij deze analyse is gekeken naar de volgende aspecten:

- Aantal plannen per provincie;
- De opzet van de plannen;
- De mogelijkheden voor tussentijdse wijzigingen;
- De inspraak bij het opstellen van gebiedsplannen;
- Bestaande versus nieuwe natuur;
- SAN;
- Ruime Jas gebieden;
- Wie mag beheren?
- Het aantal mogelijke beheerpakketten per locatie;
- Beheren via een collectief contract versus een individueel contract;
- Overige aspecten.

Hieronder wordt ingegaan op deze aspecten. Per aspect zijn één of enkele deelvragen benoemd en wordt ingegaan op overeenkomsten en verschillen. De belangrijkste bevindingen uit deze analyse zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van deze rapportage.

Aantal plannen per provincie

De volgende vragen hebben centraal gestaan in de analyse:

- Hoeveel gebiedsplannen zijn er per provincie?
- Gaat het om natuurgebiedsplannen (SN/EHS), landschapsgebiedsplannen (zowel SN als SAN veelal binnen en buiten de EHS) of beheergebiedsplannen (veelal SAN buiten de EHS) of combinaties?

In tabel 5.1 (hoofdttekst, hoofdstuk 5) is een overzicht gegeven van de plannen per provincie. Het gaat daarbij om de natuurgebiedsplannen, beheersgebiedsplannen en landschapsgebiedsplannen. In sommige gebiedsplannen is kaartmateriaal geïntegreerd in de tekst (Friesland), in andere is het alleen als digitaal document te raadplegen. Het is niet duidelijk of de gebiedsplannen ook allemaal in gedrukte vorm te verkrijgen zijn. Naast gebiedsplannen zijn er vaak ook aanvullende plannen bijvoorbeeld voor probleemgebieden, voor foerageergebieden voor ganzen of voor robuuste verbindingzones. Gebiedsplannen worden ook regelmatig gewijzigd. Er worden nog nieuwe gebiedsplannen of (deel) uitwerkingen gemaakt.

Overeenkomsten

- Zes provincies hebben een integraal gebiedsplan opgesteld, met de hele provincie als werkgebied, zonder deelplannen voor deelgebieden. Gelderland en Overijssel hadden overigens wel deelplannen, maar die zijn nu samengevoegd tot één plan. Noord-Holland en Limburg hebben integrale plannen voor de deelgebieden.
- Bij de provincies die uitwerkingen voor deelgebieden hebben opgesteld is er meestal ook een algemeen (bovenliggend) SN-plan en een apart SAN-plan, vaak in combinatie met de

uitwerking voor landschap (dit verklaart een aantal getalsverschillen). De deelplannen hebben eenzelfde opzet per provincie.

- Voor robuuste verbindingzones, probleemgebieden en foerageergebied voor overwinterende ganzen zijn doorgaans aparte plannen opgesteld.
- De meeste provincies stellen jaarlijks een wijzigingsdocument op, waarin de beschikte gronden zijn opgenomen. Deze gronden zijn dan ook opgenomen in de bijbehorende kaart van het gebiedsplan. Soms is het onduidelijk of en hoe dat gebeurt. In de meeste gebiedsplannen wordt hierover geen (exacte) informatie gegeven.

Verschillen

- Er zijn grote verschillen tussen de grootte van de werkgebieden, met name tussen provincies die deelgebieden hebben en die dat niet hebben. Per provincie verschillen de deelgebieden ook vaak wat betreft grootte, maar daarbij worden doorgaans logische (ecologische /landschappelijke of culturele) grenzen gevolgd.

De opzet van de gebiedsplannen

De volgende vraag heeft centraal gestaan in de analyse:

- Zijn de plannen soortgelijk of verschillend qua opzet, grootte werkgebied etc.?

Overeenkomsten

- Alle gebiedsplannen geven uitleg over het Programma Beheer en de rol van de gebiedsplannen daarbij.
- De meeste gebiedsplannen geven informatie over de integratie met vorige begrenzingenplannen en de overname van de RBON contracten in de nieuwe gebiedsplannen.
- Gebiedsplannen geven geen of geen uitgebreide informatie over het verlopen proces van totstandkoming en de inspraak, wel over de formele procedure van totstandkoming. Een enkele keer is aan het gebiedsplan de beantwoording van de zienswijzen (inspraakreacties) gekoppeld (Zuid Holland). Meestal zijn dit aparte documenten.
- De gebiedsplannen zijn meestal duidelijk in de afbakening (alleen SN of ook SAN erbij). Soms wordt in beide type gebiedsplannen gesproken over de landschapspakketten.
- Alle provincies geven in de gebiedsplannen aan wie het gebiedsplan vastgesteld heeft. Dat is in alle gevallen GS.
- Gebiedsplannen geven geen of heel weinig informatie over mogelijkheden voor het indienen van wijzigingen op de begrenzingen in het gebiedsplan en het vereiste proces daarvoor (zie verder onder kopje Mogelijkheden voor tussentijdse wijzigingen).
- De toetsing aan het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium komt in de meeste plannen aan de orde bij de beschrijving van de vigerende beleidskaders, meestal alleen op hoofdlijnen. Overijssel doet dat meer in detail door te adviseren om op de begrensde gronden in de bestemmingsplannen buitengebied een wijzigingsbevoegdheid vast te leggen. Hier richt de provincie zich tot de gemeenten en hun rol bij de realisatie van het gebiedsplan.
- De bijbehorende kaarten (via internet) zijn meestal niet in de tekstdocumenten opgenomen. Het vinden en raadplegen van bijbehorende kaarten is daardoor meestal lastig. Soms moet aparte programmatuur gedownload worden om de plannen te kunnen inzien (Drenthe).
- De gebiedsplannen geven geen informatie over de praktijk van het werken met de pakketten of over formele sancties daarbij.

Verschillen

- Er zijn grote verschillen in vindbaarheid en toegankelijkheid van de gebiedsplannen en de daarbij behorende bijlagen en kaarten. Vaak zijn de noodzakelijke bijlagen niet in het

document aanwezig en niet op de website van de provincie te vinden. Het raadplegen van de (interactieve) kaarten is meestal beter geregeld.

- De variatie in dikte en gebruiksgemak van de gebiedsplannen is aanzienlijk (van dun en overzichtelijk, tot uitwerking tot een integraal 'Stimuleringsplan' met daarin tot in detail uitgewerkte, zeer dikke deelgebiedsplannen (zie ook onder Overig)).
- Het gebruiksgemak van de plannen verschilt daardoor ook sterk. Hoewel de tekst zich doorgaans lijkt te richten op de 'klant' van het Programma Beheer is onduidelijk / onbekend of het gebruiksgemak een rol heeft gespeeld bij de opzet en of de gebiedsplannen door de provincies ook gezien worden als (belangrijk) communicatiemiddel. Sommige plannen scoren daarop dus beduidend beter dan andere.
- Sommige gebiedsplannen zijn geïntegreerd met ander provinciaal (subsidie)beleid tot brede Provinciale Ontwikkelingsplannen (Drenthe, Zuid Limburg). Sommige provincies werken met eigen (plus) pakketten (Gelderland, Zeeland) of stimuleringsgelden (Limburg, voor het laten opstellen van een ontwikkelingsschets voor een projectgebied).
- Friesland wijkt in een aantal opzichten af. Voor de gemeente Gaasterlân-Slaet is een apart gebiedsplan opgesteld, waarin de hele gemeente begrensd is. Er wordt met een puntensysteem gewerkt. Ten behoeve van de vereiste grondmobiliteit is een grondpot commissie ingesteld. Er is gekozen voor een experimentele aanpak die gemonitord wordt door Alterra en na elke 5 jaar geëvalueerd wordt. Het beheergebiedsplan geeft alleen twee zoekgebieden voor de vrij inzetbare hectaren landschapspakketten (SAN). Het landschapsg gebiedsplan Noordelijke Friese Wouden is een apart plan voor landschapsonderhoud (beslaat een gedeelte van twee deelgebieden).
- Er zijn grote verschillen in de mate waarin in de gebiedsplannen voor de verschillende locaties beschrijvingen worden gegeven van de potenties en streefbeelden voor de natuur en de daarbij na te streven natuurtypen en -beelden. Oftewel voor de onderbouwing en argumentatie om gebieden aan te wijzen en te begrenzen voor een bepaalde natuurdoelstelling. Flevoland en Zuid Holland bijvoorbeeld doen dat in het gebiedsplan uitgebreid, terwijl bijvoorbeeld de natuurgebiedsplannen van Friesland vooral de functie hebben om (zeer overzichtelijk met tabellen en kaartbeeld per locatie) na te zoeken welke pakketten op welke locatie zijn gelegd. Dit wil overigens niet zeggen dat buiten de gebiedsplannen om de informatie niet te vinden is. Limburg heeft bijvoorbeeld een livijg handboek streefbeelden natuur en water geschreven dat te koop is.
- De provincies zijn wisselend duidelijk (maar doorgaans vooral onduidelijk) over waar bosontwikkeling mogelijk is, met name of dat ook mogelijk is buiten de begrensde natuurgebieden om, buiten de PEHS en/of binnen de Ruime Jas gebieden. Particulieren die iets met bos willen doen hebben eigenlijk geen goede ingang in de gebiedsplannen.

Mogelijkheden tussentijdse wijzigingen

De volgende vragen hebben centraal gestaan in de analyse:

- Zijn tussentijdse wijzigingen op het natuurgebiedsplan mogelijk? Wordt daar iets over gezegd?
- Wie heeft de wijzigingsbevoegdheid?
- Hoe wordt aan RO-instrumentarium getoetst?

Overeenkomsten

- Gebiedsplannen geven geen of heel weinig informatie over de mogelijkheden voor het indienen van wijzigingen op de begrenzingen in het gebiedsplan en de vereisten daarvoor. Hieronder een paar voorbeelden.
 - Noord-Brabant is daar het meest duidelijk over in een aparte paragraaf (bijv. 5.3 blz. 38 gbp Dommeldal-Noord). 'De kaarten van het gbp worden eens in de drie jaar

- geactualiseerd. Vaststelling GS na voorleggen aan de provinciale commissie Natuur en Landschap’.
- Utrecht: ‘Mocht bij evaluatie blijken dat de gehanteerde natuurdoelen en de verdeling ervan niet goed kunnen worden gerealiseerd, dan houdt de provincie de mogelijkheid om via de daarvoor geëigende procedures wijzigingen in het plan aan te brengen. Ook het reconstructieplan kan nieuwe voorstellen doen om dit NGP te wijzigen.’
- Limburg: Op blz. 17 wordt in de alinea over planperiode genoemd dat een tussentijdse bijstelling van het plan (bijv. na 10 jaar) nodig zal blijken te zijn. Verder wordt gewerkt met een actieplan dat 2 jaar geldig is. Op blz. 7 wordt aandacht besteed aan de doorwerking in bestemmingsplannen.
- In de gebiedsplannen wordt over het algemeen niet duidelijk de relatie met het RO-instrumentarium gelegd, afgezien van algemene paragrafen over het relevante beleid in de provincie, zoals streekplan e.d. Bijvoorbeeld het NGB (Salland) besteedt in het kort aandacht aan de relatie met het rijksbeleid (kaderstellend), het provinciale Streekplan (kaderstellend) en het bestemmingsplan in algemene zin. Het adviseert de werkwijze om op de begrensde gronden in de bestemmingsplannen buitengebied een wijzigingsbevoegdheid vast te leggen (blz. 12). Er wordt niet beschreven hoe wijzigingen op het NGP tot stand komen of mogelijk zijn en dat daar aanpassing van het bestemmingsplan voor nodig is. Ook de relaties met de Vogelrichtlijn/ Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet worden toegelicht.

Inspraak bij opstellen gebiedsplannen

De volgende vragen hebben centraal gestaan in de analyse:

- Was er inspraak (door TBO's, particuliere grondeigenaren of hun belangenorganisaties, gemeenten, burgers/bewoners) bij het opstellen van de gebiedsplannen?
- Aard van de inspraak; wat willen ze; hoe sturen ze? (N.B. Hierbij is alleen gekeken naar wat daarover in de gebiedsplannen zelf stond vermeld. De inspraakreacties en antwoorden daarop zijn niet bekeken.

Overeenkomsten

- Ongeveer de helft van de provincies geeft in de gebiedsplannen zelf geen informatie over het doorlopen inspraakproces of maken alleen melding van de formele procedure van de opstelling en vaststelling van het gebiedsplan. De anderen geven daarover wel wat meer informatie (zie de voorbeelden hieronder). Of daarbij ook burgers en omwonenden zijn betrokken is niet uit de gebiedsplannen te halen. De informatie over de aard van de inspraak is zeer summier. Daarover zullen de zienswijzennota's meer duidelijkheid kunnen verschaffen.

Verschillen

- Friesland: In de gebiedsplannen van Friesland is in hoofdstuk 1 een vaste algemene paragraaf over de inspraak en de vaststellingsprocedure opgenomen. In het gebiedsplan Gaasterlân-Slaet wordt in het hoofdstuk Ruimtelijke uitwerking (blz. 15) uitvoerig ingegaan op de beoogde beleidsdoelstellingen en is na overleg met de streek besloten het integrale Plan van Aanpak van de EHS-commissie als uitgangspunt voor de uitwerkingen van de gebiedsplannen te gebruiken. Met nadruk wordt gesteld dat nieuwe natuur toegevoegd kan worden met agrarisch en particulier natuurbeheer op basis van volledige vrijwilligheid en dat belangrijk is ‘dat rekening wordt gehouden met landbouwbelangen’ (blz. 15). In diverse gebiedsplannen zijn ook eerdere begrensde percelen weer uit de gebiedsbegrenzing gehaald (dat is ook op de kaarten aangegeven) o.a. vanwege ‘onvoldoende overeenstemming met de betrokkenen ...’ (bijv. blz. 84 gbp Noordelijke

Wouden). In het landschapsgebiedsplan Noordelijke Friese Wouden wordt in de inleiding vermeld dat het plan tot stand is gekomen 'in samenwerking met de in het gebied opererende milieu- en beheerscoöperaties.'

- Noord-Holland (Gooi- en Vechtstreek): In een apart hoofdstuk wordt melding gemaakt van wensen die niet gehonoreerd konden worden, zoals nieuwe begrenzingswensen, nieuwe pakketten, inrichting en onderhoud van landschapstypen waarvoor geen pakketten zijn opgesteld, en pakketten voor ganzen en ringslang. Ook is hier en daar melding gemaakt van het feit dat soms niet alle partijen zich konden conformeren aan de gekozen werkwijze of opvatting. Deze zaken zijn daarmee niet 'onder tafel geveegd'.
- Zuid-Holland: In het gebiedsplan Veenweiden-Midden Zuidplas is nauwkeurig beschreven met wie om de tafel is gezeten.
- Zeeland: Samenwerking met alle partijen in het landelijke gebied en het streven naar consensus heeft bij de hele Zeeuwse uitwerking van het natuurgebiedsplan vanaf het begin voorop gestaan. Het constructieve overleg via de Provinciale Commissie voor de Groene Ruimte en het oprichten van de Commissie Nabuurschap zijn hiervoor illustratief (blz. 10).
- Noord-Brabant: In de inleiding wordt gemeld dat de natuurgebiedsplannen een '...traject hebben doorlopen waarin conceptversies zijn voorgelegd aan een signaalgroep en de provinciale commissie voor Natuur en Landinrichting en is vastgesteld door GS'.

Bestaande en nieuwe natuur

De volgende vragen hebben centraal gestaan in de analyse:

- Worden er wel of geen uitspraken gedaan over beheer van bestaande natuur?
- Worden uitspraken gedaan over het gewenste natuurtype in gebieden waarin nu al bestaande natuur is?

Overeenkomsten

- Er worden in de gebiedsplannen geen uitspraken gedaan over het beheer van bestaande natuur.
- Uitspraken over gewenste nieuwe natuur worden altijd expliciet gedaan door de begrenzing en de mogelijke pakketten. In een aantal gebiedsplannen worden uitgebreide ecologische beschrijvingen van de locaties gegeven (bijv. over een beekdal) met de huidige en potentiële waarden. Meestal is de samenhang met bestaande natuur wel duidelijk aangegeven (bijvoorbeeld door de ontwikkelingsrichting en streefbeeld te noemen).

Verschillen

- Sommige gebiedsplannen zijn duidelijker dan andere in het noemen van de criteria die toegepast zijn om de locaties te begrenzen (bijv. Noord-Holland, par. 5.2). Dat wil niet zeggen dat andere provincies dat niet ook op een dergelijke wijze hebben gedaan.
- Sommige gebiedsplannen geven veel meer informatie over de gewenste natuur dan andere.
- De wijze waarop bestaande natuur in het gebiedsplan aangeduid wordt verschilt. In het gbp Gooi- en Vechtstreek (Noord-Holland) geeft men de bestaande natuurgebieden aan op kaart en noemt men ze 'Bestaande natuur niet begrensd'. Hiervoor is wel subsidiëring mogelijk.
- Impliciet wordt aangegeven dat men op sommige plekken iets anders wil, dat subsidiabel is (Limburg, Zeeland). In het ngp wordt bijvoorbeeld aangegeven dat inrichtingssubsidie gegeven wordt voor bestaande natuur ten behoeve van omvorming. Het geformuleerde natuurdoel in het NGP voor de locatie wijkt af van de actuele situatie (blz. 21, Zeeland). Het NGP is daarmee in dit geval sturend op de bestaande natuur.

SAN

De volgende vragen hebben centraal gestaan in de analyse:

- Is het wel of niet mogelijk tijdelijk SAN pakketten af te sluiten, mogelijk vooruitlopend op een definitief SN pakket?
- Staat er iets in de beheerplannen over de gewenste verdeling tussen SAN en SN (of is dat open gelaten)? Weidevogelbeheer kan bijvoorbeeld zowel via SAN als via SN gerealiseerd worden.

Overeenkomsten

- In alle provincies is het mogelijk tijdelijk SAN-pakketten af te sluiten vooruitlopend op een definitief SN pakket. Het gaat vrijwel altijd om gronden die nu nog in agrarisch gebruik zijn. Slechts een enkele keer wordt daaraan ook een maximale duur verbonden. Een aantal provincies heeft beperkte mogelijkheden. Friesland geeft dat per locatie aan. Diverse provincies (bijv. Utrecht en Noord-Holland) hebben de mogelijkheid geboden de RBON contracten in SAN contracten om te zetten, met een beperkte duur (max. 2 beheertermijnen van 6 jaar). Er zijn in Utrecht ook enkele zoekgebieden Nieuwe Natuur waarin zowel SN als SAN afgesloten kan worden. Daarbuiten is in de concreet begrensde natuurgebieden geen agrarisch natuurbeheer mogelijk.
- Over de verdeling SN / SAN is in de gebiedsplannen weinig terug te vinden en ook deze informatie was niet op een eenduidige plaats terug te vinden. Bij 'verschillen' hieronder zijn de 'vondsten' wat dit aspect betreft gegeven.

Verschillen

- In het beheergebiedsplan Friesland zijn twee zoekgebieden begrensd voor de vrij inzetbare hectaren landschapspakketten (SAN). Daarbuiten is dat niet mogelijk.
- De Utrechtse natuurtypen worden niet op perceelsniveau begrensd, maar binnen de deelgebieden met een oppervlakte aangegeven. Binnen de deelgebieden worden ze dus niet nader gelokaliseerd. Dit geeft de (toekomstige) beheerders de mogelijkheid zelf te bepalen waar de natuurdoelen het best gerealiseerd kunnen worden.
- Overijssel spreekt een verwachte verdeling uit (blz. 27) en geeft aan waar wat mogelijk is. In ngb Gelderland is ten behoeve van de robuuste verbinding Veluwe-Utrechtse heuvelrug en ten behoeve van de beide ecologische poorten die nu opgenomen zijn een verdeelsleutel SN/SAN vastgelegd d.m.v. percentages (blz. 51 Tabel 1).
- In Noord Holland is alleen de volgende verdeling gevonden: ' Ruime Jas Gooi en Vechtstreek is opgebouwd uit 310 ha Groene Hart en 223 ha EHS' en 'Ruime Jas Gooi en Vechtstreek is 20% botanische pakketten en 80% weidevogelpakketten'.
- Zuid-Holland: '...gronden binnen een natuurgebied die nog in agrarisch gebruik zijn, waarvoor in het natuurgebiedsplan natuurdoelen zijn aangegeven die geheel of gedeeltelijk zijn te realiseren via agrarisch natuurbeheer, bijvoorbeeld botanisch graslandbeheer of weidevogelbeheer. In de bijbehorende tabel staan de natuurdoelen en de pakketten voor agrarisch natuurbeheer aangegeven die vooruitlopend op de te realiseren natuurdoelpakketten kunnen worden afgesloten. Blz. 21: De verwachting is dat verschillende natuurdoelen (pluspakketten nat soortenrijk grasland, zeer soortenrijk weidevogelgrasland, soortenrijke plas) niet of niet op korte termijn realiseerbaar zijn. Daarom wordt in de gebieden waar pluspakketten worden nagestreefd, de eerste jaren (twee periodes van zes jaar) uitgegaan van lagere doelstellingen (basispakket plas en ven, [half] natuurlijk grasland, soortenrijk weidevogelgebied), waarbij uiteindelijk de ontwikkeling naar een hogere doelstelling (pluspakket) mogelijk is'.

Ruime Jas

De volgende vragen hebben centraal gestaan in de analyse:

- Is er wel of niet sprake van een Ruime Jas aanpak?
- Binnen de EHS is ruime jas natuur niet aan de orde. Klopt dat bij alle provincies?
- Buiten de EHS kan SAN natuur m.b.v. ruime jas zoekgebieden begrensd zijn. Is natuur binnen de provincie wel/niet met ruime jas begrenst?
- Vervolgens: is die ruime jas begrenzing een 1 op 2 begrenzing of een 1 op X begrenzing, met andere woorden hoe ruim is het zoekgebied / de ruime jas?

Overeenkomsten

- De meeste beheersgebiedsplannen werken met de Ruime Jas methode. Alleen Gelderland meldt daar niets over in het gebiedsplan.
- Binnen de EHS is ruime jas natuur meestal niet aan de orde. Er is een uitzondering gevonden in Groningen, waar aan de Waddenkust een ruime jas gebiedssoort binnen SN mogelijk is (blz. 21) en een ecologische verbindingzone ook zo begrensd is (Natuurgebied Ruime Jas) (blz. 39).
- De ruime jas begrenzing is bij de meeste plannen een 1 op X begrenzing, dus met een ruimer zoekgebied. Hoe ruim die ruime jas is is niet makkelijk in beeld te krijgen. Onder 'verschillen' hieronder zijn enkele voorbeelden gegeven hoe dit ingevuld wordt.

Verschillen

- Friesland: Bij de vrije hectaren is duidelijk vermeld dat deze subsidie niet verleend wordt op aanvragen die gelden voor reeds begrensde gronden in het kader van het natuurgebiedsplan.
- Overijssel: In de inleiding (Salland) is men expliciet over de wijze van toepassing en gevolgen van de ruime jas-methode. Ook op als nieuwe natuur begrensde gebieden zijn beheersovereenkomsten mogelijk. De bestemming nieuwe natuur wordt pas gerealiseerd na verwerving of het afsluiten van een SN contract.
- Flevoland: "Ruime jas" begrenzing van 514 ha beheergebied, waarvan 380 ha "criteriagebied", 100 ha "overig gebied", 34 ha "specifiek weidevogelgebied". Bij de begrenzing van de "criteriagebieden" is rekening gehouden met de ligging ervan ten opzichte van gebieden die van belang zijn voor "aanverwante" beleidsvelden (het natuurbeleid, het waterhuishoudingsbeleid en het milieubeleid). Dit voor zover aangegeven in het "Omgevingsplan". Tot "criteriagebieden" worden in concreto gerekend, alle landbouwkavels die grenzen aan de kerngebieden van de PEHS (inclusief grote wateren), direct grenzen aan de bestaande en te ontwikkelen ecologische verbindingen zoals weergegeven in kaartbijlage 1 en aan de in het "Gebiedsplan voor natuur- en landschap" aangewezen "nieuwe natuur" of vallen binnen gebieden met bijzondere waternatuur of gebieden met potenties voor bijzondere zoetwaternatuur zoals aangegeven in het "Omgevingsplan" (zie kaartbijlage 2) of vallen in gebieden met bijzondere bodempotenties. Dit betreft vooral gebieden langs de oostrand van de Noordoostpolder. Een en ander betekent dat in principe het gebiedsplan voor agrarisch natuurbeheer het gehele agrarische gebied in Flevoland omvat en in dit opzicht er geen verschil bestaat tussen de "criteriagebieden" en de "overige gebieden". Doordat echter binnen de criteriagebieden een groter areaal beheerhectaren wordt ingezet zijn daar de kansen groter voor ontwikkeling van natuurwaarden (en deelname aan de subsidieregeling).
- Noord-Holland / Texel: "De begrenzingen van het natuurontwikkelingsgebied (345 ha) moeten gezien worden als een Ruime Jas natuur. Hierbij zal de taakstelling van 235 ha natuurontwikkeling (begrenzenplan Texel '98) als quotum gehandhaafd blijven, maar voor de totaal begrensde (grotere) oppervlakte zal een aankoopplicht gelden. Afhankelijk van de feitelijke aankopen wordt uiteindelijk de begrenzing teruggebracht tot het quotum.

Vanwege het Convenant op Texel zijn er in dit gebiedsplan geen extra gebieden begrensd als natuur. Bij het opstellen van dit gebiedsplan zijn de bestaande RBON begrenzingen uitgangspunt geweest. De RBON begrenzingen en het Ruime Jas beheergebiedsplan NH zijn geëvalueerd. De gebieden die al eerder in de RBON plannen begrensd waren zijn gehandhaafd en in dit plan opgenomen. Hierbij wordt opgemerkt dat de reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden in dit gebiedsplan dezelfde status krijgen namelijk Ruime Jas natuur begrenzing."(blz. 26, gebiedsplan Texel). De totale Ruime Jas natuur begrenzing is 1.450 ha, het aankoopquotum natuur binnen de Ruime Jas natuur begrenzing is 1.340 ha.

- Zeeland: Hier is er sprake van een Ruime Jas methode ten behoeve van faunaranden op akkers. Er is 500 hectare begrensd (blz. 19). Er zijn vier Zeeuwse plus-pakketten ontwikkeld (bijlage 5) die buiten de SAN vallen en bekostigd worden met provinciale subsidie en die alleen aangevraagd kunnen worden door agrarische natuurverenigingen (onkostenvergoeding + mogelijk bonus tot max. 20%).
- Zeeland (blz. 12) In het provinciale Actieplan natuurbeheer binnendijken (Provincie Zeeland, 2005) is geïnventariseerd welke dijken in aanmerking komen voor botanisch beheer (de bloemdijken), welke dijken een belangrijke rol spelen voor diersoorten (de faunadijken) en welke dijken in aanmerking komen voor beheer van algemene natuur- en landschapswaarden (de landschappelijke dijken). Het dijkennatieplan is gebaseerd op een basisdocument van de Stichting Landschapsbeheer Zeeland (2005). In dit Natuurgebiedsplan worden deze drie categorieën dijken op kaart aangeduid, zoals weergegeven op kaart 5. Met deze aanduiding is geen beheersquotum gemoeid, want om in aanmerking te kunnen komen voor agrarisch natuurbeheer is een afzonderlijke begrenzing als beheersgebied vereist. Boeren die belangstelling hebben voor agrarisch natuurbeheer op binnendijken kunnen een verzoek om begrenzing bij de Provincie Zeeland indienen. Zodra dit verzoek is gehonoreerd, kan men een beheersovereenkomst aanvragen bij de Dienst Regelingen. In dit plan worden ook de beheerspakketten voor de verschillende dijktypen beschreven.

Wie mag beheren?

Sommige provincies bieden particulieren evenveel ruimte om nieuwe natuur te beheren als TBO's. Andere provincies geven aan dat 'moeilijk' te beheren natuur alleen door TBO's kan worden beheerd. Daarnaast worden soms nog andere argumenten gebruikt om alleen TBO's of alleen particulieren bepaalde type natuur te realiseren. De volgende vragen hebben centraal gestaan in de analyse:

- Wordt in een gebiedsplan aangegeven wie wat mag beheren en is dat hard of is dat een voorkeur?
- Zijn er wel of geen beperkingen met betrekking tot wie wat mag beheren?
- Welke argumenten worden daarbij gebruikt?

Overeenkomsten

- De meeste provincies zijn duidelijk over het feit dat nieuwe natuur ook door particulieren beheerd mag worden. Het merendeel spreekt echter wel een beargumenteerde voorkeur uit voor een TBO als beheerder van procesnatuur (de grotere, natuurlijke en dynamische systemen) en van gebieden die als afronding van bestaande natuur zijn begrensd. Soms wordt daarop een uitzondering toegestaan (bijv. Overijssel, Stichting IJsseldelta), maar gebonden aan voorwaarden. De grote landgoedeigenaren worden ook soms als aparte groep particuliere beheerders genoemd. Verder is er ook veel maatwerk. Een aantal voorbeelden daarvan worden hieronder bij 'verschillen' gegeven.
- De argumenten die hierbij gebruikt worden hebben vooral betrekking op de vereiste kennis en ervaring en de wenselijke 'eenheid van beheer'.

Verschillen

- Friesland: Per uitgewerkte locatie is in de gebiedsplannen van Friesland steeds heel duidelijk aangegeven wie mag beheren. Bijvoorbeeld of er een eerst gegadigde of beoogde beheerder is. Meestal gaat dat dan om afrondingen/uitbreidingen van bestaande natuurgebieden van bijv. 't Fryske Gea. Ook wordt steeds duidelijk aangegeven wanneer particulier natuurbeheer of overgangsbeheer met SAN-pakketten wel of niet (meer) mogelijk is. Argumenten zoals 'aansluitend aan bestaand eigendom' worden daarbij genoemd. In het natuurgebied 'Noord Friesland Buitendijks' wordt gestreefd naar grootschalige natuur, maar volgens een gefaseerde aanpak, waarbij een aantal SN-pakketten zowel voor particulieren als voor 't Fryske Gea is opengesteld.
- Overijssel: De provincie heeft hiertoe de gebieden in drie categorieën verdeeld: A) particulier beheer (m.n. grotere landgoederen), B) particulier beheer en aankoop (m.n. perceelsgericht beheer) en C) afrondingen van natuurgebieden en plekken waar procesbeheer gevoerd moet worden. Particulier beheer is daar wel mogelijk maar onder voorwaarden (blz. 27 e.v.). In sommige deelgebieden met doelstellingen 'Grootschalige natuur met begrazing', 'Botanisch', 'Weidevogels', 'Riet, water en moeras' (blz. 42 e.d. tabel) is particulier beheer onder voorbehoud mogelijk. De provincie heeft een verwachte verhouding van de te realiseren verdeling particulier beheer / beheer door natuurbeschermingsorganisaties aangegeven (blz. 27). Er worden geen argumenten expliciet gemaakt.
- Noord-Holland: Voor een aantal begrensde percelen grenzend aan natuurgebieden is aangegeven wie de beoogde eindbeheerder is. Dat zijn Natuurmonumenten en het Goois Natuurreservaat. Met betrekking tot het particulier natuurbeheer wordt op blz. 24 gemeld dat de WLTO en de terreinbeherende organisaties de principeafpraak over particulier natuurbeheer hebben gemaakt dat particulier natuurbeheer mogelijk is, tenzij de doelen niet haalbaar zijn met particulier beheer, er geen samenwerking tussen verschillende beheerders in een gebied mogelijk is of er wordt getwijfeld aan het streven om het gestelde natuurdoel te behalen. De Federatie Particulier Grondbezit kan zich niet verenigen met deze principeafpraak. Zij stelt zich op het standpunt dat particulier natuurbeheer in alle gevallen mogelijk is (tenzij het terrein in bezit en beheer is bij een terreinbeherende organisatie). Bij het toetsen van de begrensde natuurgebieden aan bovenstaande criteria is gebleken dat particulier natuurbeheer overal mogelijk is indien het betreffende terrein niet in bezit is van een erkende natuurbeheer organisatie.
- Noord-Brabant: De (on)mogelijkheid voor particulieren voor het aanvragen van bepaalde pakketten nieuwe natuur is duidelijk vermeld in een aparte kolom in Bijlage 2 (blz. 71). Er is een maximum aantal hectaren vastgelegd voor deelname door particulieren in natuurgebieden (blz. 37).
- In het Natuurgebiedsplan Zeeland wordt er voor gekozen om het werkingsgebied van particulier natuurbeheer niet expliciet op een kaart aan te geven. In dit Natuurgebiedsplan wordt er bewust voor gekozen om in plaats van met een definitieve kaart vooralsnog te werken met criteria en geen gebied met actieve beheerstrategie te begrenzen (blz. 24/25). Zeeland hanteert duidelijk het principe 'particulier natuurbeheer waar mogelijk, eindbeheer door terreinbeherende organisaties waar nodig' (blz. 24).

Aantal pakketten per locatie

Zowel binnen de ruime jas begrenzing als bij 1 op 1 begrenzing zal in het gebiedsplan aangegeven zijn welke natuur waar gerealiseerd moet worden. Sommige provincies geven aan dat op een bepaalde ha een bepaald natuurtype moet worden gerealiseerd. Andere provincies houden de keuze open en geven bijvoorbeeld een lijst van natuurtypen die op de betreffende ha kunnen worden gerealiseerd (soms zijn dat er 2, soms zijn het er 13). De volgende vragen hebben centraal gestaan in de analyse:

- Is er wel of niet 1 pakket per locatie?
- Welke ruimte laat de provincie de beheerder hierin?

Overeenkomsten en verschillen

- Bij de meeste provincies verschilt dit per locatie. Op de meeste locaties is meer dan een pakket mogelijk. In de meeste gebiedsplannen worden in een tabel per locatie de mogelijke pakketten gegeven en de daarbij behorende hectares. Soms is daarbij ook de nagestreefde verdeling van hectares over de pakketten gegeven, soms de nagestreefde oppervlakte per natuurdoeltype of soms de quota per deelgebied. In andere gebiedsplannen was de nagestreefde verdeling niet duidelijk of (snel) te vinden of na te gaan. De provincies laten de beheerders d.m.v. de ruime pakketkeuze dus behoorlijk vrij.

Collectief contract versus individueel

De volgende vraag heeft centraal gestaan in de analyse:

- Moeten weidevogelpakketten verplicht collectief worden aangevraagd of is individueel aanvragen ook mogelijk?

Overeenkomsten

- Geldt met name voor weidevogelbeheer. In de meeste provincies waar dat speelt kunnen bepaalde weidevogelpakketten individueel worden aangevraagd (o.a. Friesland, Overijssel, Utrecht, Noord-Holland). Soms wordt daartoe bij bepaalde pakketten wel eerst een doelmatigheidstoets uitgevoerd door DLG (Noord-Holland). Andere pakketten, vaak collectieve pakketten genoemd, moeten verplicht collectief worden aangevraagd. Bijv. in Friesland kunnen de weidevogelpakketten 12, 13 en 14 individueel aangevraagd worden. De pakketten 18, 19, 20 en 21 worden – gezien de oppervlakte-eis – meestal alleen collectief aangevraagd (gezamenlijke oppervlakte minimaal 100 hectare, quotum collectieve pakketten 620 ha vrij). Verder is aangegeven wat de gewenste verdeling is van het quotum voor heel Friesland over deze vier pakketten (resp. 17%, 22%, 28%, 34%, Bijlage 1 en kaartbijlage 1)

Verschillen

- In het landschapsgebiedsplan Noordelijke Friese Wouden (Friesland) is duidelijk aangegeven dat de voorkeur uitgaat naar aanvragen voor de landschapspakketten via de zes bestaande milieucoöperaties (blz. 12): “Deze milieucoöperaties willen in dit gebied een coördinerende en begeleidende rol vervullen bij het landschapsonderhoud....De voorkeur gaat uit naar het aanvragen van beschikkingen via de milieucoöperatie.”

Overig

- Weidevogelpakketten Friesland: In het beheersgebiedsplan vrije inzetbare hectaren (Friesland) is duidelijkheid gegeven over hoe gestuurd wordt op resultaat in het weidevogelbeheer (in aanvulling op de gestelde aanvullende voorwaarden en de beschrijving van uitzonderingssituaties): o.a. door aan te geven wat als een voldoende resultaat beschouwd wordt (in termen van aantallen broedparen / soort) en wat de handelwijze is wanneer het (weidevogel) resultaat niet gehaald wordt (blz. 3). Ook bij de pakketten voor het botanisch beheer wordt d.m.v. aanvullende toetsingscriteria duidelijkheid gegeven over welke percelen voor subsidie in aanmerking komen (aan welke natuurwaarde het perceel moet voldoen (instandhoudingsbeheer) of moet gaan voldoen (ontwikkelingsbeheer) en andere ecologische argumenten zoals die betrekking hebben op het verbinden van natuur).

- Weidevogelpakketten Flevoland: De weidevogelpakketten zijn niet toegesneden op de Flevolandse situatie (weidevogels broeden hier ook vaak op akkers). Er zouden hiervoor nieuwe weidevogelpakketten worden ontwikkeld.
- Landschapspakketten Flevoland: In de huidige regeling zijn er nauwelijks mogelijkheden om in het kader van de SN of SAN landschappelijke elementen in Flevoland te subsidiëren. Vooral de typering van Flevoland als "droogmakerij" brengt deze beperking met zich mee. Indien Flevoland in het kader van deze regeling niet tot de categorie "droogmakerij" wordt gerekend, maar tot de categorie "zeekleigebied" (wat het feitelijk ook is) zullen de subsidiemogelijkheden veel ruimer zijn, en beter toegesneden op de werkelijke behoefte. Momenteel biedt de regeling slechts ruimte om in Flevoland het pakket "Poel" (bijlage 44 van de SAN) en een daarbij behorend raster (bijlage 46 van de SAN, pakket 64) open te stellen. De provincie Flevoland is van mening dat er mede gelet op de nieuwe beleidslijnen van het ministerie van LNV (o.a. in het kader van het beleid t.a.v. de "Groen-blauwe dooradering") meer mogelijkheden dienen te worden geschapen om het landschap in Flevoland te beheren, te onderhouden en te versterken.
- Gebiedsgerichte aanpak Zeeland: Na de formele vaststelling van de begrenzing zijn er op grote schaal gronden aangekocht en als natuurgebied ingericht en zijn er vele beheersovereenkomsten afgesloten. Hierbij is zo veel mogelijk een gebiedsgerichte aanpak gevolgd, met name via diverse landinrichtingsprojecten, met het oog op een integrale planvorming en efficiënte uitvoering.
- Stimuleringsplannen in Limburg: Limburg heeft Stimuleringsplannen gemaakt (met een bredere opzet dan alleen een uitwerking in kader van het Programma Beheer) waarin opgenomen zijn het natuurgebiedsplan, het beheersgebiedsplan en het landschapsgebiedsplan. Stimuleringsplannen bevatten de na te streven doelen op het gebied van natuur, bos en landschapselementen en dienen tevens als Natuurgebieds- en Beheersgebiedsplan volgens de Subsidieregeling Natuurbeheer 2000 en de Subsidieregeling Agrarisch natuurbeheer. Ook andere (veelal provinciale) subsidieregelingen hebben hierin een plek gekregen, zoals die voor landschap, Waardevolle Bossen en Geïntegreerd Bosbeheer. Een stimuleringsplan is weer onderverdeeld in regio's en deelgebieden (deel C, 380 pagina's dik): ...Het stimuleringsplangebied Zuid-Limburg-Zuid is opgedeeld in zestien regio's (zie paragraaf 3.6). Voor elke regio is de ontwikkelingsrichting beschreven. Hierin wordt aangegeven welke ontwikkelingen de provincie in de regio voor natuur, bos en landschap voor ogen heeft. De ontwikkelingsrichting vormt de basis voor de toewijzing van natuurdoeltypen. Iedere regio is onderverdeeld in deelgebieden. Hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij duidelijk herkenbare grenzen of kenmerken, bijvoorbeeld de onderscheiden categorieën op de plankaart van de Beleidsnota Natuur en Landschapsbeheer 2000-2010, eigendomsgrenzen, bospercelen, begrensde natuurontwikkelingsprojecten, reservaatgebieden, beheersgebieden en open en kleinschalige agrarische gebieden. (blz. 18, deel A).

Wot-onderzoek

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2006

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de Wot-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

2006

- 21** *Rienks, W.A., I. Terluin & P.H. Vereijken.* Towards sustainable agriculture and rural areas in Europe. An assessment of four EU regions
- 22** *Knegt, B. de, H.W.B. Bredenoord, J. Wiertz & M.E. Sanders.* Monitoringsgegevens voor het natuurbeheer anno 2005. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 1
- 23** *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-001 – Monitor- en Evaluatiesysteem Agenda Vitaal Platteland
- 24** *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek Natuurplanbureauafunctie
- 25** *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-385 - Milieuplanbureauafunctie
- 26** *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-394 – Natuurplanbureauafunctie
- 27** *Jaarrapportage 2005.* WOT-04 - Kennisbasis
- 28** *Verboom, J., R. Pouwels, J. Wiertz & M. Vonk.* Strategisch Plan LARCH. Van strategische visie naar plan van aanpak
- 29** *Velthof, G.L. en J.J.M. van Grinsven (eds.)* Inzet van modellen voor evaluatie van de meststoffenwet. Advies van de CDM-werkgroep Harmonisatie modellen
- 30** *Hinssen, M.A.G., R. van Oostenbrugge & K.M. Sollart.* Draaiboek Natuurbalans. Herziene versie
- 31** *Swaay, C.A.M. van, V. Mensing & M.F. Wallis de Vries.* Hotspots dagvlinder biodiversiteit
- 32** *Goossen, C.M. & F. Langers.* Recreatie en groen in en om de stad. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 33** *Turnhout, Chr. Van, W.-B. Loos, R.P.B. Foppen & M.J.S.M. Reijnen.* Hotspots van biodiversiteit in Nederland op basis van broedvogelgegevens
- 34** *Didderen, K en P.F.M. Verdonshot.* Graadmeter Natuurwaarde aquatisch. Typen, indicatoren en monitoring van regionale wateren
- 35** *Wamelink, G.W.W., G.J. Reinds, J.P. Mol-Dijkstra, J. Kros, H.J. Wieggers.* Verbeteringen voor de Natuurplanner
- 36** *Groeneveld, R.A. & R.A.M. Schrijver.* FIONA 1.0; Technical description
- 37** *Luesink, H.H., M.J.C. de Bode, P.W.G. Groot Koerkamp, H. Klinker, H.A.C. Verkerk & O. Oenema.* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen
- 38** *Bakker-Verdurmen, M.R.L., J.W. Eimers, M.A.G. Hinssen-Haanen, T.J. van der Zwaag-van Hoorn.* Handboek secretariaat WOT Natuur & Milieu
- 39** *Pleijte, M. & M.A.H.J. van Bavel.* Europees en gebiedsgericht beleid: natuur tussen hamer en aambeeld? Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen Europees en gebiedsgericht beleid
- 40** *Kramer, H., G.W. Hazeu & J. Clement.* Basiskaart Natuur 2004; vervaardiging van een landsdekkend basisbestand terrestrische natuur in Nederland
- 41** *Koomen, A.J.M., W. Nieuwenhuizen, J. Roos-Klein Lankhorst, D.J. Brus & P.F.G. Vereijken.* Monitoring landschap; gebruik van steekproeven en landsdekkende bestanden
- 42** *Selnes, T.A., M.A.H.J. van Bavel & T. van Rheenen.* Governance of biodiversity
- 43** *Vries, S. de. (2007)* Veranderende landschappen en hun beleving
- 44** *Broekmeijer, M.E.A. & F.H. Kistenkas.* Bouwen en natuur: Europese natuurwaarden op het ruimtelijk ordeningsspoor. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 45** *Sollart, K.M. & F.J.P. van den Bosch.* De provincies aan het werk; Praktijkervaringen van provincies met natuur- en landschapsbeleid in de periode 1990-2005. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 46** *Sollart, K.M. & R. de Niet met bijdragen van M.M.M. Overbeek.* Natuur en mens. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2006

2007

- 47** *Ten Berge, H.F.M., A.M. van Dam, B.H. Janssen & G.L. Velthof.* Mestbeleid en bodemvruchtbaarheid in de Duinen Bollenstreek; Advies van de CDM-werkgroep Mestbeleid en Bodemvruchtbaarheid in de Duinen Bollenstreek
- 48** *Kruit, J. & I.E. Salverda.* Spiegeltje, spiegeltje aan de muur, valt er iets te leren van een andere plannings-cultuur?
- 49** *Rijk, P.J., E.J. Bos & E.S. van Leeuwen.* Nieuwe activiteiten in het landelijk gebied. Een verkennende studie naar natuur en landschap als vestigingsfactor
- 50** *Ligthart, S.S.H.* Natuurbeleid met kwaliteit. Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006
- 51** *Kennismarkt 22 maart 2007; van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP in 27 posters*
- 52** *Kuindersma, W., R.I. van Dam & J. Vreke.* Sturen op niveau. Perversies tussen nationaal natuurbeleid en besluitvorming op gebiedsniveau.
- 53.** *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. National Capital Index version 2.0
- 53.** *Windig, J.J., M.G.P. van Veller & S.J. Hiemstra.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Biodiversiteit Nederlandse landbouwhuisdieren en gewassen
- 53.** *Melman, Th.C.P. & J.P.M. Willemen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Coverage protected areas.
- 53.** *Weijden, W.J. van der, R. Leewis & P. Bol.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Indicatoren voor het invasieproces van exotische organismen in Nederland
- 53.** *Nijhof, B.S.J., C.C. Vos & A.J. van Strien.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Influence of climate change on biodiversity.
- 53.** *Moraal, L.G.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Effecten van klimaatverandering op insectenplagen bij bomen.
- 53.** *Fey-Hofstede, F.E. & H.W.G. Meesters.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Exploration of the usefulness of the Marine Trophic Index (MTI) as an indicator for sustainability of marine fisheries in the Dutch

- part of the North Sea.
53. *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Connectivity/fragmentation of ecosystems: spatial conditions for sustainable biodiversity
53. *Gaaff, A. & R.W. Verburg.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010' Government expenditure on land acquisition and nature development for the National Ecological Network (EHS) and expenditure for international biodiversity projects
- 11
53. *Elands, B.H.M. & C.S.A. van Koppen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Public awareness and participation
- 12
54. *Broekmeyer, M.E.A. & E.P.A.G. Schouwenberg & M.E. Sanders & R. Pouwels.* Synergie Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden. Wat stuurt het beheer?
55. *Bosch, F.J.P. van den.* Draagvlak voor het Natura 2000 gebiedenbeleid. Onder relevante betrokkenen op regionaal niveau
56. *Jong, J.J. & M.N. van Wijk, I.M. Bouwma.* Beheerskosten van Natura 2000 gebieden
57. *Pouwels, R. & M.J.S.M. Reijnen & M. van Adrichem & H. Kuipers.* Ruimtelijke condities voor VHR-soorten
58. *Bouwma, I.M.* Quicksan Natura 2000 en Programma Beheer.
59. *Schouwenberg, E.P.A.G.* Huidige en toekomstige stikstofbelasting op Natura 2000 gebieden
60. *Hoogeveen, M.* Herberekening Ammoniak 1998 (*werktitel*)
61. *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-001 – ME-AVP
62. *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
63. *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
64. *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-385 – Milieuplanbureauafunctie
65. *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-394 – Natuurplanbureauafunctie
66. *Brasser E.A., M.F. van de Kerkhof, A.M.E. Groot, L. Bos-Gorter, M.H. Borgstein, H. Leneman* Verslag van de Dialogen over Duurzame Landbouw in 2006
67. *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2007
68. *Nieuwenhuizen, W. & J. Roos Klein Lankhorst.* Landschap in Natuurbalans 2006; Landschap in verandering tussen 1990 en 2005; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006.
69. *Geelen, J. & H. Leneman.* Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren. Uitkomsten van een marktonderzoek.
70. *Didderen, K., P.F.M. Verdonschot, M. Bleeker.* Basiskaart Natuur aquatisch. Deel 1: Beleidskaarten en prototype
71. *Boesten, J.J.T.I., A. Tiktak & R.C. van Leerdam.* Manual of PEARLNEQ v4
72. *Grashof-Bokdam, C.J., J. Frissel, H.A.M. Meeuwssen & M.J.S.M. Reijnen.* Aanpassing graadmeter natuurwaarde voor het agrarisch gebied
73. *Bosch, F.J.P. van den.* Functionele agrobiodiversiteit. Inventarisatie van nut, noodzaak en haalbaarheid van het ontwikkelen van een indicator voor het MNP
74. *Kistenkas, F.H. en M.E.A. Broekmeyer.* Natuur, landschap en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
75. *Luttik, J., F.R. Veeneklaas, J. Vreke, T.A. de Boer, L.M. van den Berg & P. Luttik.* Investeren in landschapskwaliteit; De toekomstige vraag naar landschappen om in te wonen, te werken en te ontspannen
76. *Vreke, J.* Evaluatie van natuurbeleidsprocessen
77. *Apeldoorn, R.C. van,* Working with biodiversity goals in European directives. A comparison of the implementation of the Birds and Habitats Directives and the Water Framework Directive in the Netherlands, Belgium, France and Germany
78. *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Onderdeel Planbureauafuncties Natuur en Milieu.
79. *Custers, M.H.G.* Betekenissen van Landschap in onderzoek voor het Milieu- en Natuurplanbureau; een bibliografisch overzicht
80. *Vreke, J., J.L.M. Donders, B.H.M. Elands, C.M. Goossen, F. Langers, R. de Niet & S. de Vries.* Natuur en landschap voor mensen Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007
81. *Bakel, P.J.T. van, T. Kroon, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, H.Th.L. Massop, D.J.J. Walvoort.* Reparatie Hydrologie voor STONE 2.1. Beschrijving reparatie-acties, analyse resultaten en beoordeling plausibiliteit.
- 2008
82. *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma (2008).* Jurisprudentie-monitor natuur 2005-2007; Rechtsontwikkelingen Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur
83. *Berg, F. van den, P.I. Adriaanse, J. A. te Roller, V.C. Vulto & J.G. Groenwold (2008).* SWASH Manual 2.1; User's Guide version 2
84. *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, P. Roza & T. Selnes (2008).* Programma Beheer en vergelijkbare regelingen in het buitenland (een quick-scan)
85. *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema (2008).* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet; versie 1.0
86. *Goossen, C.M., H.A.M. Meeuwssen, G.J. Franke & M.C. Kuyper, 2007.* Verkenning Europese versie van de website www.daarmoetikzijn.nl.
90. *Kramer, H.* Geografisch Informatiesysteem Bestaande Natuur; Beschrijving IBN1990t en pilot ontwikkeling BN2004
92. *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-001 – Koepel
93. *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
94. *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
95. *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-005 – M-AVP
96. *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-006 – Natuurplanbureauafunctie
97. *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-007 – Milieuplanbureauafunctie
98. *Wamelink, G.W.W.* Gevoeligheids- en onzekerheids-analyse van SUMO
100. *Kennismarkt 3 april 2008; Van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP*
102. *Sollart, K.M. & J. Vreke.* Het faciliteren van natuur- en milieueducatie in het basisonderwijs; MNE-ondersteuning in de provincies
104. *Wijk, M.N., van (redactie).* Aansturing en kosten van het natuurbeheer. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer