

# **Mogelijkheden en beperkingen van certificering van natuurbeheer**

Een inventarisatie van ideeën en meningen

Dr. M.J.W. Smits

Drs. M.A.H.J. van Bavel

Projectcode 20059

Februari 2004

Rapport 6.04.02

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Mogelijkheden en beperkingen van certificering van natuurbeheer; Een inventarisatie van ideeën en meningen

Smits, M.J.W. en M.A.H.J. van Bavel

Den Haag, LEI, 2004

Rapport; 6.04.02; ISBN 90-5242880-8; Prijs € 14,- (inclusief 6% BTW)

72 p., fig., tab., bijl.

De laatste jaren heeft er een beleidsverandering plaatsgevonden wat betreft natuurbeheer. In het verleden werd ten behoeve van natuurontwikkeling gronden opgekocht door het Rijk en in beheer gegeven aan grote organisaties als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, en de Provinciale Landschappen. Sinds enkele jaren wordt ook natuur beheerd door agrariërs en andere grondbezitters, op hun eigen grond, waarvoor zij een vergoeding krijgen. Gevolg is dat het Rijk nu met een grote en erg diverse groep natuurbeheerders te maken heeft gekregen. Hoe kun je zo'n groep sturen en controleren zonder te vervallen in gedetailleerde regelgeving? Is certificering een geschikt instrument? Deze vraag komt in dit rapport aan de orde.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2004

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeed bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

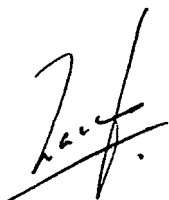
	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	15
1.1 De context	15
1.2 De directe aanleiding	15
1.3 Doelstelling van het onderzoek	16
1.4 Methode van onderzoek	16
1.5 Opzet van het rapport	17
<b>2. Een certificaat en mogelijke alternatieven</b>	18
2.1 Wat is een certificaat?	18
2.2 Vergelijkbare instrumenten	18
2.3 Bestaande initiatieven	20
2.4 Een succesvol voorbeeld: Zweden	22
<b>3. Een certificaat en mogelijke doelen</b>	24
3.1 De overheid en certificering	24
3.2 Certificering en kwaliteitsborging	24
3.3 Certificering en marktwerking	26
3.4 Certificering en deregulering	26
<b>4. Stakeholder-analyse</b>	28
4.1 Opzet van de analyse	28
4.2 Opvallende punten uit de interviews	28
4.3 Mening van stakeholders op een rij	31
4.4 Tegenstellingen en overeenkomsten	36
<b>Bijlagen</b>	
1 Lijst met stakeholders	39
2 Vragenlijst voor interviews	40
3 De interviews integraal	42
4 Lijst met afkortingen	71
<b>Literatuur</b>	72



## Woord vooraf

Kwaliteitsborging van agrarisch en particulier natuurbeheer is een kwestie die in de politieke belangstelling staat. Een certificaat zou mogelijk een instrument kunnen zijn om te komen tot kwaliteitsborging. Het doel van dit onderzoek is te inventariseren welke ideeën en verwachtingen leven bij mensen in het veld ten aanzien van certificering van (agrarisch en particulier) natuurbeheer.

Deze studie is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en gefinancierd uit het programma Mensen en Natuur. Aan het onderzoek is een belangrijke bijdrage geleverd door de begeleidingscommissie bestaande uit: Esther Veldhuis (LNV), Dick Melman (InNatura/Alterra), en Jeroen de Koe (Natuurmonumenten). Voor het onderzoek zijn een tiental interviews gehouden. De personen die hiervoor hun medewerking hebben verleend zijn: Joost Klaver (LTO), Peter Kant en Nico Jonker (Provincie Noord-Holland), Willem de Beaufort (Staatsbosbeheer), Karin de Feijter (Stichting Natuur en Milieu), Ruud Cuperus (Rijkswaterstaat-DWW), Gert-Jan Kool (ANV Alblasserwaard), Arno Willems (Unie van Bosgroepen), Tjebbe de Boer (DLG), André Borgdorff (Gemeente Bodegraven), en Adriaan van der Schans (LNV). Rob le Rutte (Alterra) en Hans Leneman (LEI) hebben een conceptversie van het rapport van commentaar voorzien. Graag willen wij iedereen hierbij bedanken voor hun inbreng.



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse,  
Algemeen Directeur LEI B.V.





## Samenvatting

Voor de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) koopt het Rijk gronden op en deze worden doorgegeven aan terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen. Sinds enkele jaren vindt er echter een omslag plaats waarbij een grotere rol is weggelegd voor agrariërs en andere grondbezittende particulieren. De gronden van de agrariërs en andere particulieren worden veelal niet meer opgekocht, maar er worden subsidies verstrekt die moeten leiden tot een beheer van de gronden die aansluit bij het natuurbeleid. De omslag van verwerving van gronden naar meer beheer door de grondbezitters is versterkt door het kabinet Balkenende II.

In het verleden werd natuurbeheer uitgevoerd door een beperkte groep, de terreinbeherende organisaties. Nu zijn daar agrariërs en particulieren aan toegevoegd. De groep beheerders is daardoor veel groter geworden en erg divers. Dit heeft geleid tot een behoefte aan kwaliteitsborging, want hoe kun je zo'n diverse groep sturen en controleren?

Een mogelijk instrument om te komen tot kwaliteitsborging zou een certificaat kunnen zijn. In een wetgevingsoverleg, d.d. 2 december 2002, heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aangegeven dat hij de (on)mogelijkheden en (on)wenselijkheden van certificering van natuurbeheer door particulieren en agrarische ondernemers zou willen onderzoeken.

Om de mogelijkheden van certificering van natuurbeheer te onderzoeken, hebben we mensen uit het veld (de stakeholders) geïnterviewd. Hen is gevraagd hoe zo'n certificaat eruit zou moeten komen te zien (het beeld van een certificaat) en wat de meerwaarde van een certificaat zou moeten zijn (het doel van een certificaat). Verder hebben we gevraagd hoe zo'n certificaat tot stand zou moeten komen en wie daarbij de leidende rol zou moeten spelen. Daarnaast is literatuurstudie verricht.

### *Het beeld van een certificaat*

De meningen verschillen over hoe een certificaat eruit zou moeten zien. Begrippen als diploma, keurmerk en audit passeren onder de stakeholders de revue. Uit de literatuur blijkt dat deze begrippen een grote overlap vertonen. De stakeholders geven eenieder een invulling aan het begrip certificaat die past bij de positie van de eigen organisatie. Over het algemeen is men enthousiast over het idee van een certificaat voor natuurbeheer.

Uit de interviews zijn maar weinig ideeën naar voren gekomen die aangeduid kunnen worden als een alternatief voor een certificaat. Geconstateerd kan worden dat men al gauw de eigen ideeën onder het kopje certificaat vat. Certificaat is dan een containerbegrip waar alles onder past. Feitelijk gaat het er om hoe het begrip certificaat ingevuld wordt. De uiteenlopende invulling van het begrip certificaat door de stakeholders wordt bevorderd doordat niet duidelijk is wat precies het doel van een certificaat is.

## *Het doel van een certificaat*

Het doel van certificering is in de eerste plaats kwaliteitsborging. Wanneer het om een certificaat in de vorm van een diploma gaat, dan gaat het met name om kennisontwikkeling. Wanneer het gaat om een certificaat in de vorm van een keurmerk, dan stelt de sector zelf regels op en een onafhankelijk instituut controleert of eenieder zich ook aan de regels houdt. Dit kan leiden tot kwaliteitsborging, omdat de betrokkenen zelf de regels hebben opgesteld en daardoor waarschijnlijk gemotiveerd zijn om zich ook aan de regels te houden.

Naast kwaliteitsborging spelen ook een aantal andere doelen een rol, zoals marktwerking. De Rijksoverheid heeft er belang bij dat ook derden, zoals provincies, gemeenten en particulieren, geld besteden aan natuurbeheer. Een certificaat zou ertoe kunnen bijdragen dat men meer vertrouwen krijgt in het product natuurbeheer, en zo eerder overgaat tot de aankoop daarvan.

Een derde doel is deregulering. LNV en DLG benadrukken deze mogelijkheid. Wanneer de sector zichzelf regels oplegt en samen met een onafhankelijk controlerend instituut de kwaliteit van het product natuurbeheer kan waarborgen, dan kan de overheid volstaan met minder gedetailleerde regelgeving en met minder controles.

Uit de interviews blijkt dat veel stakeholders vinden dat een certificaat in eerste instantie als doel moet hebben vertrouwen te creëren. Het woord 'vertrouwen' valt gemiddeld 2 à 3 maal per interview. Agrarisch en particulier natuurbeheer zijn een nieuw fenomeen en niet iedereen is ervan overtuigd dat zij kwaliteit op het gebied van natuur- en landschapsbeheer kunnen leveren. Het beperkte vertrouwen jegens agrarische en particuliere beheer kan verklaard worden aan de hand van drie argumenten. 1) De lengte van de contracten is beperkt en natuurontwikkeling is een zaak van de lange termijn. De korte contracten kunnen ertoe leiden dat de natuurontwikkeling weinig duurzaam is. 2) De kennis van de nieuwe beheerders ten aanzien van natuur is te beperkt. 3) De gronden die in aanmerking komen voor natuurbeheer door agrariërs en andere particulieren zijn te versnipperd, waardoor er geen ruimtelijke samenhang is en daardoor weinig kwaliteit. Naast deze argumenten gaat het echter ook om een meer fundamenteel wantrouwen jegens de nieuwkomers. De nieuwkomers zijn in dit geval de agrariërs en andere particulieren. De oudgedienden zijn de natuurbeschermingsorganisaties, bijvoorbeeld Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de Provinciale Landschappen. Door een beleidsverandering is een nieuwe groep natuurbeheerders ontstaan, de agrariërs en andere particulieren, die veelal nog onvoldoende vertrouwen genieten.

Het kernprobleem is dat de nieuwkomers, de agrariërs en andere particulieren, nog te weinig vertrouwen genieten. Dat leidt ons tot de vraag of een certificaat een geschikt instrument is om vertrouwen te creëren. We gaan daar bij uit van een certificaat in de vorm van een keurmerk. Een certificaat kan een hulpmiddel zijn om vertrouwen te creëren, ten slotte:

- het proces kan daar mogelijkheden toe bieden. Tijdens het certificeringsproces zitten verschillende stakeholders aan tafel om gezamenlijk afspraken te maken. Dit proces kan leiden tot wederzijds vertrouwen;
- de sector bepaalt zelf aan welke normen voldaan moet worden en op welke wijze dat tot uitvoering wordt gebracht. Daarmee laten ze zien kwaliteit te willen en kunnen

leveren. Dit kan vertrouwen wekken richting politiek en samenleving. Of een certificaat daadwerkelijk leidt tot vertrouwen, zal afhangen van het proces dat leidt tot een certificaat, en aan de uiteindelijke normering en uitvoering ervan.

Behalve dat het doel van een certificaat nog niet duidelijk is, is ook de relatie tussen een certificaat en Programma Beheer nog dubbelzinnig. Enerzijds moet een certificaat los staan van Programma Beheer, want er zijn meer (potentiële) opdrachtgevers dan LNV alleen. Anderzijds moet een certificaat naadloos aansluiten bij Programma Beheer om de administratieve lasten niet te verhogen en om op termijn te kunnen komen tot vermindering van de administratieve lasten door deregulering. Het streven moet zijn om te komen tot een certificaat dat aansluit bij Programma Beheer, maar dat ook waarde heeft voor andere opdrachtgevers dan LNV.

#### *Voor wie?*

Wanneer duidelijk is wat het doel is van een certificaat, kan vervolgens bekeken worden wie zo'n certificaat zou moeten halen, wie belanghebbende is en wie zal moeten investeren in het ontwikkelen van een certificaat.

Opvallend is dat in de interviews meerdere malen gesteld wordt dat zo'n certificaat eigenlijk voor iedereen zou moeten gelden, dus ook voor de traditionele natuurbeschermingsorganisaties. De minister had het echter over certificering van natuurbeheer door particulieren en agrarische ondernemers. In het interview met LNV wordt deze visie van de minister bevestigd. LNV stelt dat een certificaat met name van toepassing moet zijn op kleine organisaties (lees: agrariërs en andere particulieren). Het onderscheid dat door LNV gemaakt wordt tussen kleine en grote organisaties is geen principieel, maar een praktisch onderscheid.

Een certificaat moet in de eerste plaats een vertrouwensvergroterend instrument zijn. Geredeneerd kan worden dat het dan alleen van toepassing hoeft te zijn op de nieuwkomers. Tenslotte, ten aanzien van de nieuwkomers heerst er een beperkt vertrouwen. Echter, wanneer een certificaat geldt voor alle beheerders, dan wordt het mogelijk oudgedienden en nieuwkomers te vergelijken en worden zij meer op één lijn gesteld. Dit doorbreekt de speciale positie van de nieuwkomers en kan ook het wantrouwen doorbreken. Bovendien wordt dan bewerkstelligd dat oudgedienden en nieuwkomers werken aan een gezamenlijk doel.

#### *Door wie?*

Wie moet het initiatief nemen om te komen tot een certificaat? De meningen verschillen daarover. LTO en LNV stellen dat het initiatief vanuit de basis moet komen. SNM stelt daarentegen dat LNV het initiatief moet nemen, want LNV is een nieuwe weg ingeslagen en moet dan ook zorgen voor de borging van de kwaliteit.

Wanneer een certificaat moet leiden tot meer vertrouwen, dan kan het niet alleen door de sector geregeld worden. Vertrouwen is een zaak tussen meerdere partijen. Verschillende partijen uit het veld moeten betrokken zijn bij de ontwikkeling van een

certificaat, zowel oudgedienden, als nieuwkomers, als de overheid. Tenslotte, niet alleen het eindresultaat is van belang maar ook het proces.

### *Verskillende opties*

Wanneer duidelijk is wat het doel is en voor wie er eventueel iets ontwikkeld moet worden, kan vervolgens gekozen worden uit verschillende opties. Hieronder volgt een overzicht.

#### *Niets doen*

De eerste optie is niets doen op het terrein van certificering. LNV richt zich in dit geval op het waarborgen van de kwaliteit van natuurbeheer via het Programma Beheer. De sector investeert in het opstellen van goede contracten met duidelijke prestatieafspraken.

#### *Een persoonsgebonden certificaat 'natuurbeheerder'*

Een tweede optie is het ontwikkelen van een certificaat gericht op het stimuleren van professionaliteit door competentieontwikkeling van een (potentiële) terreinbeheerder. Hierbij kan gedacht worden aan het ontwikkelen van kennis en vaardigheden in cursussen gericht op individuen. Dit kan zeer laagdrempelig ingestoken worden door te beginnen met kleine cursussen en deelcertificaten die vervolgens uitgebreid kunnen worden. Doel van een dergelijke certificering is aan te geven dat een aanbieder van natuurbeheer over bepaalde basiskennis en basisvaardigheden beschikt. Een dergelijk certificaat oordeelt niet over de wijze waarop hier in de praktijk uitvoering aan wordt gegeven. Om vertrouwen te creëren is het van belang dat verschillende instanties samenwerken bij het ontwikkelen van de cursus, bijvoorbeeld 'oudgedienden' zoals de grote natuurbeschermingsorganisaties en 'nieuwkomers' als ANV's en agrariërs en particulieren.

#### *Een procesgericht certificaat 'bedrijfsvoering'*

Bij een certificaat 'bedrijfsvoering' gaat het om twee zaken:

- voor een bedrijf wordt een bedrijfsplan gemaakt waarbij natuurbeheer een integraal onderdeel vormt van het bedrijf. Daarbij is het van belang dat aangegeven wordt op welke wijze natuurbeheer voor een langere periode binnen het bedrijf vorm krijgt;
- daarnaast wordt een registratiesysteem opgezet, zodat de bedrijfsleiding achteraf kan laten zien dat men volgens het bedrijfsplan gewerkt heeft en er alles aan heeft gedaan om de natuurdoelen te halen.

Een externe instantie controleert of de bedrijfsleiding zich gehouden heeft aan de voorgeschreven werkwijzen.

#### *Een systeemcertificaat 'product'*

De vierde optie die uit de interviews naar voren is gekomen is een certificaat waarbij het eindproduct centraal staat. Het gaat dan om gedetailleerde afspraken over welk eindproduct opgeleverd zal worden en aan welke kwaliteitseisen voldaan zal worden. In de praktijk zal deze vorm van certificering erg moeilijk uitvoerbaar zijn wanneer het gaat om natuurbeheer, omdat de uitkomst van natuurontwikkeling moeilijk in detail vast te leggen is.

Er zijn al verschillende instrumenten ontwikkeld die aansluiten bij het idee van een certificaat voor (agrarisch en particulier) natuurbeheer. Een voorbeeld van een 'persoonsgebonden' certificaat waarbij de kennis, vaardigheden en inzicht van de beheerder centraal staat is het certificaat 'Erkend Natuurbeheerder'. Hierbij wordt samengewerkt tussen Staatsbosbeheer, LLTB, AOC en PTC+. Het project Controle op Afstand, waarbij samengewerkt wordt tussen DLG en een ANV, bevat aspecten die passen in een 'procesgericht' certificaat.

Gekeken moet worden of en hoe de bestaande instrumenten gebruikt kunnen worden om het geformuleerde doel te verwezenlijken. Daarbij is het van belang niet alleen te kijken naar het doel van de bestaande instrumenten, maar ook naar wie erin participeert. Want zoals eerder gezegd, niet alleen het einddoel is van belang maar ook het proces.

## **Aanbevelingen**

### *Vertrouwen*

Men moet zich realiseren dat het in wezen om een vertrouwenskwestie gaat. Een certificaat moet een vertrouwensvergroterend instrument zijn. Door LNV en DLG wordt ook deregulering genoemd als doel. Vanuit de overheid is het wenselijk wanneer een deel van de regelgeving en controle verschoven kan worden richting marktpartijen. Daar moet echter wel een proces van groei in vertrouwen aan vooraf gaan. Daarbij gaat het niet alleen om vertrouwen tussen overheid en de marktpartijen (bijv. LNV en agrariërs), maar ook moet het vertrouwen gewonnen worden van de oudgedienden (de traditionele natuurbeschermingsorganisaties) en de maatschappij. Vertrouwen winnen doe je door verschillende partijen te betrekken in het proces.

### *Focus*

Er moet duidelijkheid komen over het doel van een certificaat. Het doel moet eenduidig zijn, en er moet overeenstemming over bestaan tussen de stakeholders. Vervolgens kan dan, gezamenlijk, een beeld opgesteld worden van hoe een certificaat er uit zou moeten komen te zien. Nu bestaat er nog een grote verscheidenheid aan ideeën en beelden onder de stakeholders ten aanzien van een certificaat.

### *Vervolgactiviteiten*

Over het algemeen tonen de stakeholders zich tijdens de interviews enthousiast over het idee van een certificaat en geeft men aan betrokken te willen zijn bij vervolgactiviteiten. Er is echter geen duidelijke initiatiefnemer naar voren gekomen. Bovendien lopen de ideeën over hoe een certificaat eruit zou moeten zien ver uiteen. Een eerste stap om verder te komen in dit proces zou het organiseren van een workshop kunnen zijn. Voorgesteld wordt dat LNV, als verantwoordelijk ministerie, het voortouw neemt bij de organisatie hiervan. Beweging krijgen bij actoren is de belangrijkste doelstelling van deze workshop. Bij de workshop zullen dan de volgende punten aan bod komen:

- wat is het doel van een certificaat, wat willen we ermee, en is een certificaat het juiste middel?
- voor wie moet het instrument ontwikkeld worden, wie zijn de belanghebbenden, wie zouden het moeten toepassen, wie zou het initiatief kunnen nemen?

Na deze workshop kan het Ministerie van LNV bekijken wat de kansen zijn om daadwerkelijk tot resultaten te komen. Hierbij is met name van belang dat andere partijen zich als probleemhebber gaan zien. Alleen wanneer andere partijen dan LNV zich als trekker gaan zien, is het werken aan certificering van natuurbeheer zinvol. Het ministerie moet dan ook actief sturen op het motiveren van actoren. Wanneer ingeschat wordt dat er voldoende mogelijkheden zijn, kan besloten worden tot een tweede workshop met richtinggeven als voornaamste doelstelling. Deze tweede workshop zal ondersteund worden door een tweetal studies:

- een overzicht van de mogelijke kosten en baten van verschillende typen certificaten. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen ontwikkelkosten (kosten voor de ontwikkeling van een certificaat) en de kosten en baten wanneer het certificaat er is.<sup>1</sup> Bovendien moet duidelijk gemaakt worden bij welke stakeholders de meeste baten liggen en waar de kosten gemaakt moeten worden. Mogelijke baten zijn afnemende kosten van administratieve lastendruk voor de overheid en/of de natuurbeheerders, verhoging van de efficiency door professionalisering, mogelijkheden om meer opdrachten binnen te halen op het terrein van natuurbeheer en daardoor omzetverhoging, etc.
- de bestaande initiatieven worden nader bestudeerd. In het hier onderhavige rapport worden verschillende initiatieven genoemd en kort beschreven. Onderzocht kan worden of dit rijtje uitputtend is of nog verder aangevuld kan worden. Bovendien wordt bekeken wat geleerd kan worden van de ervaringen en wat bruikbaar is als aansluitpunt voor eventuele nieuwe initiatieven.

Om de stap naar daadwerkelijke resultaten te verkleinen, kan worden voortgeborduurd op bestaande initiatieven. Wel moet bekeken worden wat de relatie met het uiteindelijke doel is, zoals geformuleerd in de eerste workshop, en waar nog uitbreiding nodig is. Bovendien moet bekeken worden wie participeren in de bestaande initiatieven en hoe dat uitgebreid zou kunnen worden met de aanwezigen bij de workshop. Deze zaken, die richting geven aan het vervolgproces, zijn onderwerp van de tweede workshop.

---

<sup>1</sup> Aanknopingspunten kunnen bieden: de kosten en baten van FSC, het project Controle op Afstand van DLG, en het rapport van Van Blitterswijk, de Jong en van Vliet, 2000.

# 1. Inleiding

## 1.1 De context

In het Strategisch akkoord van het eerste kabinet Balkenende uit juli 2002 wordt gesteld dat men tot een wijziging in de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wil komen. In plaats van aankoop van terreinen ten behoeve van natuurbeheer, wil het kabinet bij de instrumentkeuze meer de nadruk leggen op agrarisch en particulier natuurbeheer, waarbij de eigendomssituatie van de grond niet wijzigt (dus geen aankoop door het Rijk). Dit betekent dat in de toekomst het natuurbeheer in verhouding minder door natuurorganisaties zal gebeuren en vaker door particulieren en agrariërs. Het belangrijkste Rijkssubsidie-instrument ter ondersteuning van agrarisch en particulier natuurbeheer is Programma Beheer.

Er vindt dus een verschuiving plaats van verwerving en beheer door een beperkte groep natuurorganisaties naar beheer door een veel grotere en meer diverse groep, waaronder agrariërs en particulieren. Doordat de groep beheerders divers is geworden, is behoefte ontstaan aan een kwaliteitsborging om de deskundigheid en professionaliteit van een ieder van hen te waarborgen.

## 1.2 De directe aanleiding

Dit onderzoek gaat over de mogelijkheden om de kwaliteit van natuurbeheer door middel van een certificaat te waarborgen. De directe aanleiding voor het onderzoek is een toezegging van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), minister Veerman. De minister heeft tijdens het wetgevingsoverleg over de begroting van LNV, d.d. 2 december 2002, aangegeven dat hij de (on)mogelijkheden en (on)wenselijkheden van certificering van natuurbeheer door particulieren en agrarische ondernemers zou willen onderzoeken.

Deze toezegging kan gebaseerd zijn op een ervaring van de minister korte tijd daarvoor. Op 13 november 2002 werden de eerste certificaten 'Erkend natuurbeheerder' uitgereikt aan agrarische ondernemers. Het initiatief voor het ontwikkelen van dit certificaat lag bij Staatsbosbeheer, LLTB, PTC+ en AOC Limburg.<sup>1</sup> Bij de uitreiking hield minister Veerman een speech waarin hij stelde dat in de toekomst bij natuurbeheer een grotere rol weggelegd zal zijn voor agrariërs en particulieren. Hij verklaarde dat voor het vervullen van deze rol professionalisering van belang is. Een certificaat kan een instrument zijn om die professionaliteit te bevorderen en te waarborgen.

---

<sup>1</sup> PTC+ staat voor Practical Training Centre (was voorheen IPC); AOC staat voor Agrarisch Opleidings Centrum.

### **1.3 Doelstelling van het onderzoek**

Het doel van het onderzoek is te inventariseren welke ideeën en verwachtingen bij stakeholders leven ten aanzien van het invoeren van certificering van agrarisch en particulier natuurbeheer, en reservataatsbeheer. Onder agrarisch natuurbeheer wordt verstaan natuurbeheer door agrarische ondernemingen op gronden die de agrarische bestemming behouden. Onder particulier natuurbeheer wordt verstaan natuurbeheer door particuliere of agrarische grondeigenaren op gronden waarvan de bestemming is gewijzigd van landbouw naar natuur. Bij reservataatsbeheer wordt arbeid en/of materiaal en vee van boeren via agrarisch of particulier beheer ingehuurd door de reservataatsbeheerders (in plaats van door het ministerie van LNV).

Er zijn interviews gehouden waarbij gevraagd werd naar het beeld dat men heeft van zo'n certificaat, alsook de ideeën die men heeft over hoe zo'n certificaat ingezet kan worden, ofwel wat de meerwaarde van certificering zou kunnen zijn. Aansluitend hieraan is bezien of er andere, betere instrumenten zijn om tot een borging van de professionalisering te komen (bijv. opleidingen met een diploma).

#### *Afbakening*

Het onderzoek is een eerste inventarisatie naar ideeën en meningen in het veld. De inventarisatie is onder meer gebaseerd op tien interviews met stakeholders. Benadrukt moet worden dat met zo'n beperkt aantal interviews onmogelijk het gehele veld gedekt kan worden. Ook de literatuurstudie is beperkt. Daarom is het van belang aan te geven dat het hier gaat om een eerste inventarisatie, en niet om een uitputtend onderzoek.

#### *Leeswijzer*

De interviews zijn in dit rapport gebruikt om aan te geven hoe er binnen de verschillende organisaties aangekeken wordt tegen certificering. Wanneer gemeld wordt dat bijvoorbeeld LTO van mening is dat..., dan wordt bedoeld dat in het interview met Joost Klaver van LTO dit standpunt naar voren is gekomen. Dit standpunt hoeft niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van de organisatie te zijn.

### **1.4 Methode van onderzoek**

De methode van onderzoek is een stakeholders-analyse, gecombineerd met een beperkte literatuurstudie. Voor de stakeholders-analyse is een lijst met relevante stakeholders opgesteld en een vragenlijst voor de interviews. Een eerste versie van de lijst met relevante stakeholders en de vragenlijst is besproken met de leden van de begeleidingscommissie, en naar aanleiding van deze bespreking aangepast. De interviews zijn uitgevoerd, waarbij de stakeholders van tevoren de vragenlijst toegestuurd hebben gekregen. Alle stakeholders hebben een uitgeschreven versie van de interviews toegestuurd gekregen en hebben die mogen corrigeren.

In de bijlagen zijn een lijst met stakeholders toegevoegd, de vragenlijst en de uitgewerkte interviews.



## **1.5 Opzet van het rapport**

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het begrip certificaat. Het begrip blijkt meerdere betekenissen te hebben. Daarnaast wordt gekeken wat mogelijke alternatieven zijn om te komen tot kwaliteitsborging.

In hoofdstuk 3 worden de mogelijke doelen van een certificaat beschreven. Het blijkt dat er meerdere (deels impliciete) doelen zijn.

In hoofdstuk 4 wordt het resultaat van de stakeholder-analyse beschreven. De meningen en visies van de mensen uit het veld worden op een rijtje gezet. Deze blijken nogal uiteen te lopen.

## 2. Een certificaat en mogelijke alternatieven

### 2.1 Wat is een certificaat?

Het begrip certificaat kan voor veel verwarring zorgen. Het begrip wordt gehanteerd voor verschillende betekenissen. Volgens Van Dale is een certificaat 'een schriftelijke verklaring'. Het gaat om een schriftelijke bevestiging van een geleverde prestatie. Een voorbeeld van het hanteren van het begrip in deze betekenis, is het uitreiken van een certificaat na een ééndaagse cursus. Het begrip certificaat kan echter ook een meer verstrekkende betekenis hebben. Hierbij kan gedacht worden aan een verklaring op basis van een (omvangrijk) geheel van vastgelegde regels en procedures die door een externe partij gehandhaafd worden. In lijn met deze betekenis is de definitie van het ministerie van Economische Zaken: een certificaat is een document uitgegeven overeenkomstig de regels van een certificatiesysteem, dat met voldoende mate van vertrouwen aangeeft, dat een naar behoren geïdentificeerd product, proces of dienst in overeenstemming is met een bepaalde norm of een ander normatief document. Certificatie is het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling schriftelijk kenbaar maakt dat een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een product, dienst, persoon of systeem voldoet een vooraf gestelde eisen. De instelling blijft ook na certificatie toezicht houden op het blijvend voldoen aan de eisen.<sup>1</sup>

Wanneer we uitgaan van de meer verstrekkende betekenis van certificaat dan moet 'een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling' toetsen of een product, dienst, persoon of systeem aan de gestelde eisen voldoet. Echter, deze onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling kan, op zijn beurt, ook weer getoetst worden. Een accreditatieinstantie is een instantie die certificatie-instellingen, laboratoria en inspectiediensten op deskundigheid, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid toetst.<sup>2</sup>

### 2.2 Vergelijkbare instrumenten

Dit onderzoek is gestart vanuit de vraag in hoeverre certificering een geschikt instrument is om de kwaliteit en professionaliteit van natuurbeheer te waarborgen, en welke alternatieve instrumenten er zijn. Andere instrumenten voor het waarborgen van kwaliteit en professionaliteit zijn bijvoorbeeld een diploma, een keurmerk of normalisatie. Om duidelijkheid te krijgen over deze instrumenten, worden de begrippen toegelicht en gepositioneerd ten opzichte van certificatie. Allereerst moeten we echter vaststellen dat er, afhankelijk van de betekenis die aan certificatie toegekend wordt, veel overlap bestaat tussen de begrippen.

---

<sup>1</sup> Minister van EZ, 1995, bijlage II, blz. 37.

<sup>2</sup> Minister van EZ, 1995, blz. 15 en 17.

### *Certificaat en diploma*

Een mogelijk alternatief voor een certificaat is een diploma. Dit zijn echter typisch twee begrippen die door elkaar worden gebruikt.<sup>1</sup> Toch is er een onderscheid te maken. Afhankelijk van de definitie van certificering die gebruikt wordt, is een certificaat dan wel een diploma verstrekkender in de benodigde inspanning om het te verkrijgen.

Het niveau van benodigde inspanning voor een certificaat ligt onder dat van een diploma in het volgende geval: een student heeft onvoldoende tentamens met goed gevolg afgerond voor een diploma, maar wel voor enkele vakken een goed resultaat geboekt. In dit geval kan een certificaat uitgereikt worden voor de behaalde vakken. Het begrip certificaat wordt hier gebruikt in de betekenis van 'schriftelijke verklaring'. Echter, wanneer we de meer verstrekkende definitie van certificaat gebruiken, dan houdt een certificaat in dat de vakbekwaamheid regelmatig wordt getoetst en dus moet worden onderhouden. Terwijl een diploma veelal 'slechts' een eenmalige toetsing is van kennis of vakbekwaamheid. In dit geval heeft een certificaat dus meer inhoud dan een diploma.

### *Certificaat en keurmerk*

Een keurmerk is volgens Van Dale een merk als bewijs van keuring of een kwaliteitsmerk. Keurmerken en certificaten kunnen uitgegeven worden voor dezelfde producten, waarbij het keurmerk dan de visuele uitdrukking is van een kwalificatie en het certificaat de gedocumenteerde kwalificatie. Het doel van de twee instrumenten verschilt. Keurmerken worden vooral gebruikt als communicatiemiddel tussen leveranciers enerzijds en consumenten anderzijds. Het speelt in op de relatief vluchtige belangenafweging van de consument. Een keurmerk is daarom een laagdrempelig communicatie-instrument met het karakter van certificatie in zijn minst verstrekkende betekenis. Certificaten komen onder die naam het meeste voor in relaties tussen bedrijven onderling.<sup>2</sup> Hier is de belangenafweging diepgaander en is er meer ruimte voor een diepgaand instrument als certificatie in zijn meer verstrekkende betekenis.

Een tweede onderscheid tussen een keurmerk en een certificaat is het toetsingsproces. Bij een certificaat wordt dit uitgevoerd door een certificerende instelling die onafhankelijk toetst of voldaan wordt aan de geldende eisen. Bij een keurmerk hoeft er geen sprake te zijn van een onafhankelijk instituut. Zo kan een branche-organisatie toetsen of de leden voldoen aan de door de branche opgestelde eisen en een keurmerk mogen voeren (bijvoorbeeld 'keurslagers').<sup>3</sup>

Door zijn karakter als een laagdrempelig communicatiemiddel zou een keurmerk natuurbeheer gehanteerd kunnen worden als het er in de eerste plaats om gaat het publiek te overtuigen van de kwaliteiten van de agrarische en particuliere natuurbeheerder.

Indien het erom gaat inhuurders van natuurbeheer (rijksoverheid, lokale overheden, bedrijven) te overtuigen van de kwaliteit van agrarisch en particulier natuurbeheer, dan lijkt een certificaat een meer logische weg. Een certificaat staat tenslotte voor een meer diepgaande kwaliteitsborging met een hoogdrempelige communicatie die met name geschikt is voor duurzamere relaties met grotere directe belangen.

---

<sup>1</sup> Bij bijvoorbeeld: minister van EZ, 1995, blz. 16.

<sup>2</sup> Aad van Winden, 2002, blz. 2-3.

<sup>3</sup> Rapport van de werkgroep normalisatie en certificatie, 1996, blz. 7.

### *Certificatie en normalisatie*

Normalisatie wordt gedefinieerd als een proces waarbij regels op vrijwillige basis tot stand komen door overeenstemming van (alle) belanghebbende partijen. De regels kunnen betrekking hebben op producten, processen (productie), meet- en keuringsmethoden. Normalisatie-instellingen leggen deze overeengekomen regels vast in normen.<sup>1</sup> Normen zijn dus afspraken tussen marktpartijen gemaakt op vrijwillige basis. Eén van de manieren om deze afspraken te effectueren is certificering. De afspraken kunnen worden vastgelegd in een certificatieschema, het document dat de voorwaarden bevat waaronder wordt gecertificeerd.<sup>2</sup> Normalisatie en certificatie kunnen zodoende aanvullend aan elkaar zijn, maar kunnen ook zonder elkaar bestaan.

### *Certificatie en kwaliteitsaudit*

Een kwaliteitsaudit wordt gedefinieerd als een systematisch en onafhankelijk onderzoek om te bepalen of activiteiten op het gebied van kwaliteit en daarmee samenhangende resultaten overeenstemmen met geplande maatregelen en of deze maatregelen op doeltreffende wijze zijn geïmplementeerd en geschikt zijn voor het bereiken van de doelstellingen.<sup>3</sup> Een kwaliteitsaudit kan onderdeel uitmaken van het handhaven van het certificaat. Het uitreiken van een certificaat hoeft niet het slotstuk van een kwaliteitsaudit te zijn.

## **2.3 Bestaande initiatieven**

Het wiel hoeft niet opnieuw uitgevonden te worden. Er zijn verschillende initiatieven waarvan geleerd kan worden. De lijst met initiatieven hieronder kan onvolledig zijn. De meeste initiatieven die hieronder genoemd worden, zijn naar voren gekomen in de interviews die gehouden zijn in het kader van dit onderzoek.

### *Agrarische NatuurNorm Analyse (ANNA)*

ANNA is ontwikkeld door Platform Biologica, CLM, DLV, Daphnia en Lynx. Op basis van ervaring met ruim 100 bedrijfsnatuurplannen is een instrument ontwikkeld waarmee boeren en tuinders zelf een natuuranalyse kunnen maken van hun bedrijf. Het instrument is bedoeld als een eerste stap op het terrein van agrarisch natuurbeheer. Men leert waar men op moet letten binnen het bedrijf wanneer het gaat om natuurontwikkeling. (zie interview met Karin de Feijter, SNM)

### *Bedrijfs- en Omgevings Certificaat (BOC)*

Het BOC (Bedrijfs- en Omgevings Certificaat) is ontwikkeld door de LLTB. Het idee achter BOC is om productkwaliteit te combineren met omgevingskwaliteit. Bij omgevingskwaliteit wordt dan gedacht aan zorg voor natuur en landschap. Door aandacht te besteden aan omgevingskwaliteit hoopt men het imago van de agrarische sector te verbeteren.

---

<sup>1</sup> Minister van EZ, 1995, bijlage II, blz. 38.

<sup>2</sup> Rapport van de werkgroep normalisatie en certificatie, 1996, blz. 8.

<sup>3</sup> Informatie- en KennisCentrum Landbouw, 1997, blz 53.

De naam van BOC is inmiddels veranderd van Bedrijfs Omgevings Certificaat in Bedrijfs- en Omgevings Coalitie. 'De indruk bestond dat BOC een geheel nieuw certificaat zou worden. De doelstelling is echter om uitgaande van bestaande certificaten en keurmerken te komen tot de integratie daarvan in één systeem. Een managementsysteem vormt daarbij de basis (ISO-certificaat). Verder zullen voorstellen worden ontwikkeld om de onderdelen (zogenaamde modules) die dan nog ontbreken aan te vullen. Het gaat dan zowel om onderdelen die zich richten op de markt als die zich richten op de omgeving.'<sup>1</sup>

Er is onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van het Bedrijfs Omgevings Certificaat.<sup>2</sup> De belangrijkste conclusies zijn hier op een rij gezet. Allereerst, het doel van het instrument moet duidelijker geformuleerd worden. Impliciet gelaten doelen en wensen frustreren de ontwikkeling. Daarnaast wordt geadviseerd om beter te kijken naar bestaande instrumenten, en naar de kosten en baten van de ontwikkeling een nieuw instrument af te zetten tegen de bestaande instrumenten.

Naast het BOC wordt door LLTB inmiddels ook gewerkt aan het project BOM (Bedrijfskavel Op Maat). Boeren die hun bedrijfskavel willen uitbreiden, wordt gestimuleerd een plan te ontwikkelen over de inpassing van het bedrijf in het landschap.

#### *Beoordelingsrichtlijn Duurzaam Bosbeheer*

De ministeries van VROM en LNV werken aan een zogenaamde nationale beoordelingsrichtlijn voor duurzaam bosbeheer. Die richtlijn moet als gids dienen voor bossen die daadwerkelijk duurzaam beheerd zijn. De ministeries overwegen om een eigen label in te voeren. Dat label geeft aan dat de Nederlandse overheid vertrouwen heeft in het duurzaam beheer, conform haar eigen richtlijn.<sup>3</sup> (zie interview met Arno Willems, UvB)

#### *Certificaat 'Erkend Natuurbeheerder'*

Het certificaat Erkend Natuurbeheerder is ontwikkeld op initiatief van Staatsbosbeheer, LLTB, AOC-Limburg en PTC+. De cursus is inmiddels opgenomen in het reguliere werk van PTC+ en daarmee landelijk geworden. De cursus is gericht op de ontwikkeling van competenties, waarbij het gaat om zowel kennis, als vaardigheden, als inzicht.

Onderdeel van de cursus is onder meer het opstellen van een bedrijfsplan, waarin de ontwikkeling van de natuurdoelen is ondergebracht. Wanneer de cursus met goed gevolg is afgerond, moeten de cursisten nog eens in de twee jaar op herhaling om het certificaat te onderhouden. Dan wordt met name gekeken in welke ontwikkelingsfase men zit met de natuurdoelen.

Het certificaat is in de praktijk toegepast bij de natuurcompensatie voor de A73 in Limburg. De LLTB wilde agrariërs betrekken bij de natuurcompensatieregeling voor de A73 en is in gesprek gegaan met Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat was geïnteresseerd maar wilde zekerheid omtrent de kwaliteit van het agrarisch natuurbeheer. Daarop is afgesproken dat het halen van het certificaat verplicht gesteld wordt voor de agrarische deelnemers.

---

<sup>1</sup> Zie: [www.lltb.nl](http://www.lltb.nl)

<sup>2</sup> Ypma, M.E. en T.F. Van Gaasbeek, 2001.

<sup>3</sup> Zie [www.boschap.nl](http://www.boschap.nl)

### *Communicatieproject Agrarische Natuur- en Landschapbeheerders (CAN)*

Professionalisering is het belangrijkste uitgangspunt van het project Communicatie rondom agrarisch natuur- en landschapsbeheer (CAN). Het project wordt gedragen door LTO, In Natura, het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM), en Landschapsbeheer Nederland. Men wil onder andere themabijeenkomsten organiseren en een toolbox ontwikkelen waar samenwerkingsverbanden het benodigde 'gereedschap' uit kunnen halen.<sup>1</sup> (zie interview met Joost Klaver, LTO)

### *Controle op Afstand*

Het project Controle op Afstand is opgezet door DLG samen met de Agrarische Natuur Vereniging 'Waterland' en de regiodirectie Noord-West. Het idee achter het project is dat (een deel van) de controle op het agrarisch natuurbeheer wordt overgelaten aan de ANV, waarbij DLG de procedures vaststelt. (zie interview met Tjebbe de Boer, DLG) Het gaat daarbij om gedelegeerde kwaliteitsbeoordeling door deskundigen.

### Forest Stewardship Council (FSC)

Vrij vertaald staat FSC voor: Raad voor Goed Bosbeheer. FSC is een internationale, onafhankelijke organisatie, zonder winst oogmerk, waarin alle betrokkenen bij goed bosbeheer zijn verenigd. FSC heeft principes voor goed bosbeheer opgesteld, en een certificeringssysteem opgezet om goed bosbeheer te beoordelen. Ook de volledige handelsketen van bos tot aan het eindproduct wordt gecontroleerd.<sup>2</sup> (zie interview met Arno Willems, UvB)

## **2.4 Een succesvol voorbeeld: Zweden**

In Zweden is het behouden van biodiversiteit de basis van het beleid gericht op duurzame ontwikkeling. In het kader van behoud van biodiversiteit zijn steeds meer (beleids)methoden ontwikkeld, naast de traditionele natuurparken. Eén van die methoden is certificering. Certificering van duurzaam hout, FSC, is als eerste geïntroduceerd in Zweden.

'Besides 'traditional' nature legislation... new, more market-oriented incentives have emerged during the last few years, e.g. certifications schemes in forestry and eco-labeling in agriculture...

In Sweden at least, there is nowadays-complete acceptance for the basic view that it is both desirable and necessary to pay the farmers for their 'production' of common benefits such as biodiversity in well-managed pastures en meadows. Market-oriented incentives, such as eco-labelling and certification schemes, have an important role to play and should complement other, more traditional tools such as general environmental legislation and protection of sites.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Nieuwsbrief voor Boeren met Natuur, nov. 2002, blz. 1.

<sup>2</sup> Zie [www.fscnl.org](http://www.fscnl.org)

<sup>3</sup> Jan Terstad, 1999, blz. 189.

Voor verschillende sectoren is in Zweden een belangrijke rol weggelegd bij het behoud van de biodiversiteit. Daarom zijn er actieplannen opgesteld voor bijvoorbeeld de landbouw, visserij, regionaal beleid, en ruimtelijke planning. De verantwoordelijk is neergelegd bij de sectoren en hen is gevraagd welke acties zij nodig achten voor het in stand houden van de biodiversiteit.

Wetgeving en meer markt georiënteerde instrumenten zoals bijvoorbeeld certificering, kunnen elkaar aanvullen. Om tot een juiste instrumentenmix te komen, zou bijvoorbeeld gekeken kunnen worden naar het instrumentarium dat in het buitenland, bijvoorbeeld Zweden, gebruikt wordt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De omvang van dit onderzoek is te beperkt om vergelijkingen met het buitenland mee te nemen.

## 3. Een certificaat en mogelijke doelen

### 3.1 De overheid en certificering

Het Paarse kabinet is halverwege de jaren '90 begonnen met een operatie die Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) heet. In dat kader is ook gekeken naar de mogelijkheden van certificering. Certificering wordt hier in principe gezien als een zaak van marktpartijen. Toch wil de overheid zelf beleid ontwikkelen op het terrein van certificering. De volgende redenen worden hiervoor genoemd:<sup>1</sup>

- aansluiten bij het zelfregulerend vermogen in de samenleving. Het bedrijfsleven is in principe zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van diens producten en diensten;
- het realiseren van draagvlak voor haar beleid. Doordat bij normalisatie verschillende belangen - met name van degenen die zich aan de normen moeten houden - worden betrokken, wordt een draagvlak gecreëerd voor de normen en voor de naleving daarvan. Dit geldt ook voor certificering, voor zover deze gebaseerd is op normalisatie en niet alleen op basis van wettelijke eisen;
- gebruik maken van de flexibiliteit van normalisatie en certificatie (in vergelijking met wetgeving). Flexibiliteit is vooral van belang wanneer het een onderwerp betreft wat veelvuldig aan verandering onderhevig is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de milieuwetgeving, die in de loop van de jaren steeds aan nieuwe ontwikkelingen aangepast moet worden.

De bovenstaande argumentatie is ook relevant voor certificering van natuurbeheer. Natuurbeheer is, net als milieuwetgeving, zo complex en dynamisch dat het moeilijk in wet- en regelgeving te vangen is. Een certificaat zou daarom een uitkomst kunnen bieden. De overheid zou het initiatief om te komen tot een certificaat natuurbeheer aan de markt kunnen laten. Zij heeft echter drie redenen om zelf actief te participeren in het ontstaan van een certificaat voor natuurbeheer, te weten: kwaliteitsborging, marktwerking en deregulering. Deze drie redenen worden hieronder nader uitgewerkt.

### 3.2 Certificering en kwaliteitsborging

Een belangrijk doel van certificering is kwaliteitsborging. De overheid subsidieert agrariers, particulieren en terreinbeherende instanties om natuur te ontwikkelen en te beheren. De overheid is verantwoordelijk voor een goede kwaliteit van natuur in Nederland. Wanneer ze het beheer overlaat aan derden, dient ze er op toe te zien dat dit op een adequate manier gebeurt. Vanwege de publieke doelstelling kan de kwaliteitscontrole niet volledig overgelaten worden aan de markt.

---

<sup>1</sup> Rapport van de werkgroep normalisatie en certificatie, 1996, blz. 12-17.



Er zijn drie punten in de huidige regelingen die aanleiding geven tot onzekerheid omtrent de kwaliteit van agrarisch en particulier natuurbeheer: onzekerheid omtrent de kennis en de attitude van de nieuwe instroom aan terreinbeheerders, onzekerheid omtrent de duurzaamheid in verband met de lengte van de contracten (die nu beperkt is), en onzekerheid vanwege de versnippering van de gebieden waarvoor subsidie wordt verstrekt waardoor de ruimtelijke samenhang erg beperkt is. De eerste twee punten, kennis en attitude, en duurzaamheid, worden hieronder uitgewerkt. Wat het derde punt betreft, versnippering, is certificering waarschijnlijk geen oplossing.

Wat betreft de kennis en de attitude: het idee leeft dat bij Programma Beheer sterk gestreefd wordt naar kwaliteitsborging maar dat men hierbij teveel inzet op regels. Natuurbeheer is niet gemakkelijk in regels te vangen, de natuur is tenslotte grillig. Dit wordt onderschreven door de tussentijdse evaluatie van Programma Beheer. Door Hilhorst en andere worden vraagtekens gezet bij de onvoorziene en/of onvoorspelbare invloed op de natuurontwikkeling van externe factoren en het weinig tot hun recht komen van specifieke regionale ecologische kwaliteiten.<sup>1</sup> Om kwaliteit in natuurbeheer te bereiken gaat het in de praktijk vooral om kennis, vaardigheden en motivatie, waarmee flexibel op de actuele vraagstukken in het beheer ingespeeld kan worden. Regels bieden deze flexibiliteit niet. Het is nu nog de vraag of de particulieren en boeren deze kwaliteiten momenteel in voldoende mate in huis hebben.

De duurzaamheid van natuurbeheer, zoals georganiseerd binnen Programma Beheer, wordt als onzeker gezien. In het verleden werd grond opgekocht voor natuurontwikkeling en in beheer gegeven bij een natuurbeschermingsorganisatie. Men was er vrijwel zeker van dat de grond voor zeer lange tijd de functie natuur zou behouden. Binnen Programma Beheer worden contracten opgesteld voor een beperkt aantal jaren. Hierop is kritiek zoals het gebrek aan controle tussendoor, de beperkte mogelijkheden tot het bereiken van resultaten binnen de beperkte tijd en de mogelijkheid dat het contract niet verlengd wordt, waardoor alle bereikte resultaten weer verdwijnen. Deze onzekerheid speelt ook voor de aanbieders van natuurbeheer. Zij stemmen hun bedrijfsvoering af op het natuurbeheer, maar kunnen er niet van op aan dat er nieuwe contracten na die zes jaar worden afgesloten.

Hieruit kan afgeleid worden dat men met een certificaat wil komen tot kennisoverdracht, maar ook tot de ontwikkeling van vaardigheden, inzicht, motivatie en attitude, én tot iets 'lange-termijn-achtigs', iets wat langer stand houdt dan 6 jaar. Als deze beide factoren gerealiseerd zijn ontstaat er een betere kwaliteitsborging.

### *Discussie*

Hierboven wordt aangegeven dat uit de evaluatie van het Programma Beheer naar voren is gekomen dat regionale omstandigheden en onvoorspelbare omstandigheden het resultaat beïnvloeden. In een dergelijke situatie is het onvermijdelijk om compromissen te sluiten bij het opstellen van algemeen geldende regelgeving. Zoals uit de evaluatie blijkt, vermindert dat de bruikbaarheid in specifieke situaties. De vraag is echter of een certificaat hier een oplossing voor kan bieden. Tenslotte, ook bij de ontwikkeling van een certificaat heeft men te maken met de genoemde diversiteit. In een certificaat zou een verplichting ingebouwd moeten worden dat de beheerder bij onvoorziene omstandigheden zo handelt dat het na-

---

<sup>1</sup> Hilhorst et. al, 2003, p. 140.

tuurdoel zoveel mogelijk wordt gehaald. De beheerder moet dan ook kunnen aantonen optimaal gehandeld te hebben vanuit het oogpunt van het natuurdoel.

### **3.3 Certificering en marktwerking**

Een doel van certificering is, naast kwaliteitsborging, ook het stimuleren van marktwerking. De Rijksoverheid wil graag dat ook derden geld steken in natuurbeheer, bijvoorbeeld gemeenten, provincies, waterschappen, bedrijven, stichtingen en particulieren. Een certificaat zou ertoe kunnen bijdragen dat men vertrouwen krijgt in agrarisch en particulier natuurbeheer en zo eerder overgaat tot het inhuren van natuurbeheer. Een certificaat beperkt namelijk de onzekerheid en verhoogt de herkenbaarheid. Certificering sluit hiermee aan bij een bredere beleidsontwikkeling, gericht op marktwerking.

#### *Discussie*

Echter, er zijn ook argumenten tegen marktwerking op het terrein van natuurbeheer. Het begrip marktwerking impliceert een spel van vragers en aanbieders die aan de hand van de 'wet van vraag en aanbod' tot een bepaalde productie en een bepaalde consumptie van natuur komen. Binnen een markt bestaat een bepaalde mate van concurrentie tussen vragers onderling en aanbieders onderling.

Als gekeken wordt naar de situatie rondom natuurbeheer kan men zich afvragen in hoeverre er werkelijk sprake is van concurrentie. Het product natuurbeheer wordt gekenmerkt door een zeer beperkte mobiliteit doordat het grondgebonden is. Potentiële aanbieders van natuurbeheer zijn (voor het overgrote deel) grondbezitters, en daarmee grondgebonden. De overheid, de belangrijkste groep vragers, stelt een EHS op en beperkt zich daarmee tot een bepaald gebied. Op een potentiële locatie voor natuurbeheer is hierdoor maar een zeer beperkte hoeveelheid vragers en aanbieders beschikbaar.

Een andere potentiële vragersgroep, een waarvan de overheid de rol wil vergroten, is die van bedrijven en particulieren. Door de kwaliteitsborging die certificering kan bieden wordt de drempel voor bedrijven en particulieren om te investeren in natuurbeheer naar verwachting verlaagd. Over de kans hiertoe bestaan ook andere geluiden. Diederer stelt dat de individuele bijdrage die een burger kan leveren zo klein is in verhouding tot wat nodig wordt geacht om het beleid tot een succes te maken, dat velen er niet het nut van in zullen zien.<sup>1</sup> De investering wordt gezien als een druppel op een gloeiende plaat.

### **3.4 Certificering en deregulering**

In paragraaf 3.1 is al aangegeven dat de overheid drie redenen aandraagt om certificering te stimuleren. Dit zijn kwaliteitsborging, marktwerking en deregulering. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de derde reden.

Deregulering met behulp van certificering is mogelijk omdat bij certificering de marktpartijen zichzelf regels opleggen. In de certificatie-vereisten kunnen, in overleg met

---

<sup>1</sup> Gebaseerd op: Paul Diederer, 2003.

de doelgroep en de certificerende instantie<sup>1</sup>, vereisten opgenomen worden die gemotiveerd zijn vanuit een publieke doelstelling. Dit maakt certificatie een instrument waarmee publieke doelen nagestreefd kunnen worden zonder dat er wetgeving nodig is. Ook de overdracht van administratieve lasten is een reële mogelijkheid. De marktpartijen zorgen zelf voor controle op naleving van de certificatie-eisen.<sup>2</sup>

Vertrouwen is hierbij een centraal begrip. De overheid geeft controle uit handen op basis van haar vertrouwen op de certificatie infrastructuur, dat wil zeggen:

- het certificaat (de inhoud);
- de certificatie-instellingen (het proces);
- de accreditatie (de inhoud);
- de accreditatie-instelling (het proces).

Het vertrouwen van de overheid in deze infrastructuur is gebaseerd op de mate waarin de partijen achter het certificatieschema staan, de mate waarin de interpretatieruimte van het schema ingeperkt is en de mate waarin er gecontroleerd wordt. De mate van vertrouwen bepaalt in hoeverre de regelgeving minder gedetailleerd hoeft te zijn en de controle meer in handen van de sector kan komen. Er kan een stappenplan opgesteld worden waarbij de mate van deregulering steeds verder oploopt. Het stappenplan ziet er als volgt uit:

- meer controle bij de sector, maar dezelfde regelgeving;
- meer controle bij de sector en flexibelere regelgeving;
- het Rijk stelt de brede kaders vast, de sector zorgt voor de invulling ervan en zorgt voor een groot deel voor de controle.

### *Discussie*

De mogelijkheden van certificering als instrument voor deregulering staan ter discussie. Verberk en Van Erp concluderen over certificering als instrument voor naleving van regelgeving het volgende:

'Certificering biedt kansen voor een betere naleving van regelgeving. Tegelijk zijn er kanttekeningen geplaatst bij het vertrouwen dat de overheid in certificering zou moeten stellen. [...] We moeten concluderen dat privaat toezicht een ander karakter heeft en op andere gronden plaatsvindt dan publiek toezicht. Privaat toezicht mag geen substituut worden voor publieke handhaving.

In het gunstigste geval kan certificering leiden tot andere handhavingprioriteiten en kan overheidstoezicht meer op afstand plaatsvinden. In het meest ongunstige geval zal certificering leiden tot de noodzaak van méér overheidstoezicht, omdat nu ook de certificeringsinstelling, het college van deskundigen en de Raad van Accreditatie moeten worden gecontroleerd.'<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Ministerie van LNV, 1994.

<sup>2</sup> Ministerie van LNV, 1994.

<sup>3</sup> Verberk, S. en J. van Erp, 2002.

## 4. Stakeholder-analyse

### 4.1 Opzet van de analyse

In het kader van dit onderzoek zijn tien interviews gehouden. De interviews zijn gehouden onder aanbieders van natuurbeheer (Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO), een Agrarische Natuurvereniging (ANV), en de Unie van Bosgroepen (UvB)), onder vragers van (agrarisch en particulier) natuurbeheer (Staatsbosbeheer (SBB), Dienst Landelijk Gebied (DLG), Rijkswaterstaat, de provincie Noord-Holland, de gemeente Bodegraven en het ministerie van LNV) en een vertegenwoordiger van de in natuur en landschap geïnteresseerde burger (de Stichting Natuur en Milieu (SNM)).<sup>1</sup> Dit hoofdstuk is gebaseerd op deze interviews.

Allereerst worden onderwerpen beschreven die ons opgevallen zijn naar aanleiding van de interviews. Vervolgens worden de verschillende ideeën en meningen met elkaar vergeleken.

### 4.2 Opvallende punten uit de interviews

Al snel tijdens het houden van de interviews kwamen issues naar voren die opvielen. Bijvoorbeeld omdat ze opvallend vaak werden genoemd. Of omdat bleek dat de ideeën over een bepaald onderwerp wel erg ver uit elkaar liepen. Of omdat het onverwachte opmerkingen waren die niet aansloten bij de vooronderstellingen van de onderzoekers. Hieronder hebben we die opvallende issues op een rijtje gezet.

#### *Veel animo voor het onderzoek*

Iedereen die we benaderd hebben voor een gesprek, was bereid mee te werken. De gesprekken duurde gemiddeld een uur tot anderhalf uur. Sommigen hadden al veel over het onderwerp nagedacht, anderen niet, maar iedereen gaf aan betrokken te willen zijn bij het verdere proces.

#### *Verskillende invullingen van het begrip certificaat*

Er bestaan grote verschillen tussen respondenten over wat ze verstaan onder een certificaat. Sommigen gaan uit van een diploma naar aanleiding van een cursus. Anderen gaan uit van een (langdurig) certificeringsproces en met een onafhankelijk instituut die de controle uitvoert. Vaak worden beiden aan elkaar gekoppeld (SBB, ANV, gemeente). Een minimum kennisniveau wordt als randvoorwaarde gezien, een langduriger proces als kwaliteitsborging.

---

<sup>1</sup> In bijlage 1 staat de lijst met respondenten. Bijlage 2 bevat de vragenlijst voor de interviews en in bijlage 3 staan de interviews integraal weergegeven.

### *Het gaat om het winnen van vertrouwen*

Veel stakeholders zijn van mening dat een certificaat vooral moet leiden tot meer vertrouwen tussen de partijen. Het woord vertrouwen valt 27x in de interviews.

Enkele voorbeelden uit de interviews zijn:

- 'Eigenlijk gaat het allemaal om vertrouwen. Vertrouwen dat agrariërs en particulieren natuur goed beheren. Dat vertrouwen is er nu nog niet bij natuurbeschermers... Door middel van een certificaat kan er vertrouwen gewekt worden.' (SNM);
- 'Een certificaat zou de politiek meer vertrouwen in deze ontwikkeling kunnen geven.' (provincie);
- 'Certificering is een van de instrumenten die de helderheid en het vertrouwen van de burger in agrarisch natuurbeheer kunnen vergroten. Het voornaamste doel van een certificaat is hiermee te omschrijven als het creëren van helderheid en vertrouwen in natuurbeheer door de agrarische sector.' (gemeente);
- 'Een certificaat kan ertoe leiden dat de overheid vertrouwen krijgt in een organisatie. Dankzij dat vertrouwen kunnen de regels dan meer globaal gehouden worden.' (DLG).

Het gaat in de bovenstaande citaten om vertrouwen van de (traditionele) natuurbeschermers in de nieuwkomers op het terrein van natuurbeheer, de agrariërs en andere particulieren; het gaat om vertrouwen van (een deel van) de politiek in het nieuwe beleid; het gaat om vertrouwen van de burger in agrarisch natuurbeheer; en het gaat om vertrouwen van de overheid in de nieuwe type beheerder. Waar het in wezen om gaat is een beleidsverandering waardoor een nieuwe groep natuurbeheerders is ontstaan (agrariërs en andere particulieren) die nog onvoldoende vertrouwen geniet.

### *Wie moet gecertificeerd worden?*

Moet een boer of particulier zich certificeren of gaat het erom dat een ANV zich certificeert? Daarover verschillen de meningen. Wanneer men het heeft over boeren en particulieren die zich certificeren, dan gaat het in veel geval om een diploma voor het volgen van een cursus. Wanneer het gaat om het certificeren van een ANV, dan gaat het veeleer om een certificaat gericht om registratie-eisen en monitoring.

Bovendien wordt in meerdere interviews gesteld dat een certificaat niet alleen zou moeten gelden voor de nieuwkomers. Ook de traditionele natuurbeschermingsorganisaties zouden dan een certificaat moeten halen. Iedereen moet de kans krijgen aan dezelfde normen te voldoen.

### *Alternatieven*

Bijna alles kan onder het begrip 'certificaat' gevat worden. Daarom waren er weinig ideeën over mogelijke alternatieven. Tenslotte, mogelijke ideeën kunnen al snel als certificaat ingevuld worden. Het gaat er dus feitelijk om hoe het begrip certificaat ingevuld wordt. Toch zijn er wel enkele alternatieven genoemd. Bijvoorbeeld een ondersteuningsstructuur be-

staande uit een helpdesk waar mensen informatie kunnen krijgen en een adviesgroep die mensen bezoekt en ter plaatse overlegt en adviseert. Een ander alternatief is een puntensysteem voor bedrijven, gebaseerd op de bijdrage van het bedrijf aan milieu, natuur en landschap. Genoemd is een regelmatige steekproefsgewijze audit. Goede contracten met heldere prestatieafspraken kunnen ook leiden tot kwaliteitsborging.

#### *Verschillende visies omtrent nut en noodzaak*

Volgens sommigen is een certificaat erg belangrijk om zo agrarisch en particulier natuurbeheer te professionaliseren. Agrarisch natuurbeheer moet een serieuze poot onder een bedrijf kunnen worden (LTO, gemeente). Kopers van agrarisch en particulier natuurbeheer (SBB, Rijkswaterstaat, gemeente) wijzen erop dat certificering belangrijk is omdat de aanbesteding van natuurbeheer zo beter verantwoord kan worden. Verantwoording van keuzes is van belang voor publieke organisaties, en een certificaat kan daarbij helpen. Het nut van een certificaat kan ook zijn dat een deel van de regelgeving en de controle verlegd kan worden van overheid naar certificerende instantie. Dit kan leiden tot flexibelere regelgeving en een flexibelere wijze van controle (DLG, LNV).

Anderen zien het nut van een certificaat niet meteen. Zij stellen dat met verbetering van het Programma Beheer meer winst te behalen valt (provincie). Ook is gesteld (door UvB) dat eerst duidelijk moet zijn wat het doel is, voordat men zich kan uitspreken voor of tegen een certificaat. LNV zou die duidelijkheid moeten verstrekken.

#### *Mogelijkheden voor marktwerking*

Vanuit Rijkswaterstaat wordt gesteld dat natuurbeheer op de eerste plaats een publieke taak en verantwoordelijkheid is en dat er daarom weinig mogelijkheden zijn tot marktwerking. Bovendien is de verwachting dat de hoeveelheid agrarisch en particulier beheer in natuurcompensatieprojecten niet zal toenemen. Wel zijn er groei mogelijkheden voor het beheer van bermen en oevers. Vanuit SBB daarentegen wordt gesteld dat certificering wel de kans geeft aan boeren en particulieren om meer natuur te beheren. Bovendien denkt men dat een certificaat de mogelijkheden verbetert om in te breken op de markt voor natuurcompensatie, omdat er beter verantwoording afgelegd kan worden.

Vanuit de provincie wordt gesteld dat zij geen beheer inkopen. Ze houden zich wel bezig met het beheer van wegen en wegbermen, recreatiegebieden en het duingebied, maar verwachten niet dat een certificaat zal leiden tot inkoop door de provincie van extra natuurbeheer. Vanuit DLG wordt gesteld dat gemeenten, provincies en misschien ook bedrijven wel eens geïnteresseerd zouden kunnen zijn in het inhuren van natuurbeheer, maar dat ze er nu niet toe komen door de wijze waarop het natuurbeheer nu is georganiseerd. Met name de rijksoverheid opereert te geïsoleerd en sluit daardoor andere groepen buiten. De gemeente is van oudsher in haar beleid en bestedingen vooral op de kernen gericht. Investeren in natuurbeheer is vanuit de gemeenten van belang, maar daarvoor dient nog wel een cultuuromslag bij gemeenten plaats te vinden. Interessant is dat ANV Den Haneker, naar aanleiding van professionalisering door een certificaat, voor zichzelf een toenemende rol ziet als adviseur m.b.t. natuur en landschap.

### *Hoe zit het met de administratieve lastendruk?*

Zal de administratieve lastendruk toe- of afnemen bij de invoering van een certificaat? Er wordt op gewezen dat de ontwikkeling van een certificaat een langdurig en vaak moeizaam proces is. Vaak wordt het uiteindelijk ingewikkelder dan vooraf wordt voorzien (UvB). Anderen zien mogelijkheden voor verlichting van de administratieve lastendruk, zowel aan de kant van de overheid als aan de kant van de beheerder, wanneer het certificaat er eenmaal is (LNV, DLG, ANV). Een certificaat kan leiden tot een relatie die meer gebaseerd is op vertrouwen, en minder op controle. De kosten van de ontwikkeling van een certificaat en de baten van zo'n certificaat wanneer het er eenmaal is, moeten tegen elkaar worden afgewogen.

### *Verschillen omtrent wie het initiatief moet nemen*

Volgens sommigen moet de overheid, ofwel LNV, het voortouw nemen bij deze kwestie. LNV heeft een koerswijziging ingezet (van opkoop van grond voor de EHS naar beheer) en is dus verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging (SNM). Bovendien moet een certificaat naadloos aansluiten bij het Programma Beheer, omdat anders de administratieve lasten te hoog worden (UvB). Anderen daarentegen vinden dat LNV afstand moet houden bij de ontwikkeling van een certificaat. Het initiatief moet komen vanuit de basis (LTO). Bij een aantal interviews (SBB, ANV) wordt gesteld dat LNV slechts een beperkte, met name kaderstellende inhoudelijke rol heeft, maar wordt benadrukt dat zij wel moet faciliteren in kennis en middelen. LNV stelt zelf dat de sector het moet regelen, maar wel in goed overleg met LNV.

## **4.3 Meningen van stakeholders op een rij**

### *Verwachtingen van een certificaat*

In het interview zijn vragen gesteld omtrent het nut en noodzaak van een certificaat. Wat is de meerwaarde van een certificaat? Wat gaat er mis als er geen certificaat komt? Hieronder worden de meningen beschreven.<sup>1</sup> De meningen en ideeën van de stakeholders zijn verkort weergegeven in tabel 1, aan het eind van dit hoofdstuk.

### *Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO)*

Het gaat er om ondernemers de kans te geven hun inkomsten te verbreden met natuurbeheer. Maar die natuurbeheer moet wel kwalitatief goed zijn. Op die manier kun je er een inkomstenbron van maken die ook op de lange termijn stand houdt.

---

<sup>1</sup> Deze meningen zijn deels letterlijk overgenomen uit de interviews, en deels is de tekst aangepast om de leesbaarheid te vergroten. De volgorde van de meningen is bepaald aan de hand van de datum waarop het interview is gehouden.

#### *Provincie (Noord-Holland)*

Het is nog de vraag of de provincie iets kan met een certificaat natuurbeheer. De borging van de kwaliteit van natuurbeheer moet in de eerste plaats komen vanuit het Programma Beheer. Het programma Beheer is (deels) output gestuurd. Dat moet de kwaliteit borgen.

#### *Staatsbosbeheer (SBB)*

Een certificaat is een goed aanvullend middel om een hogere kwaliteit en een betere verantwoording van de besteding van publieke middelen te bereiken. Daarnaast kan een certificaat een voertuig zijn voor het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal en het duiden van de nodige keuzes.

#### *Stichting Natuur en Milieu (SNM)*

Bij Programma Beheer wordt nu achteraf, na zes jaar, getoetst of de resultaten voldoende zijn. Een certificaat zou de mogelijkheid bieden vooraf al een soort toetsing uit te voeren.

#### *Rijkswaterstaat*

Een certificaat kan een voertuig zijn voor meer vertrouwen tussen overheid en agrariër, en daardoor voor langere contracten en minder regels. Eventueel gaat een toenemende rol voor agrariërs in het beheer van bermen en oevers hierdoor tot de mogelijkheden behoren.

#### *Agrarische Natuur Vereniging (ANV) (Alblasserwaard)*

Een certificaat kan kwaliteit in zowel de opleiding als de uitvoering waarborgen. Hierbij is van belang natuurbeheerders niet af te rekenen op zaken waar zij geen invloed op hebben. Een certificaat kan voor een ANV de deuren open naar meer taken en een sterkere adviseerende rol richting lokale overheden.

#### *Unie van Bosgroepen (UvB)*

LNV moet eerst duidelijk maken waarvoor zo'n certificaat bedoeld is. Het certificaat zou als doel kunnen hebben economisch gewin, of milieu gewin of politiek gewin. Pas dan kan een oordeel gegeven worden over het nut ervan.

#### *Dienst Landelijk Gebied (DLG)*

Een certificaat kan leiden tot minder controlelast voor de overheid en tot meer kwaliteitsborging. Natuurbeheer is moeilijk in regeltjes te vangen. De motivatie van de beheerder is belangrijk, de beheerder moet het kunnen en willen.

#### *Gemeente (Bodegraven)*

Om de rol van gemeenten in natuurbeheer te vergroten is een cultuuromslag binnen de gemeenten nodig. Bodegraven, samen met veel andere gemeenten, is van oudsher niet op het platteland gericht, en niet gewend om daarin (financieel) te participeren. Het voornaamste doel van een certificaat is het creëren van helderheid en vertrouwen in natuurbeheer door de agrarische sector.



### *Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*

Een certificaat van het type borging kan ertoe leiden dat de controles van de overheid versoepeld kunnen worden. De nadruk komt minder te liggen op de sancties. De beheerder moet wel kunnen aantonen alles in het werk te hebben gesteld om het natuurdoel zoveel mogelijk te realiseren.

### *Beeld van een certificaat*

Er zijn vragen gesteld die erop gericht waren een beeld te krijgen van een certificaat. Hoe zou een certificaat eruit moeten komen te zien? Gaat het om één certificaat of om meerdere certificaten? Gaat het om kennisoverdracht, of om een soort keurmerk of iets anders?

### *LTO*

Er zouden verschillende certificaten naast elkaar kunnen bestaan. Bijvoorbeeld:  
op individueel niveau, een certificaat gericht op de kennis van de boer;  
op bedrijfsniveau, een soort puntentelling voor duurzaam ondernemen;  
en op het niveau van Agrarische Natuur Verenigingen, een certificaat gericht op registratie en monitoring.

### *Provincie (Noord-Holland)*

Een certificaat zou een soort diploma kunnen zijn. Doel daarbij is kennisoverdracht. Dit moet vertrouwen geven in de kwaliteit van het beheer. ANV's werken vaak al met cursussen. Het probleem zijn de individualisten. Zij moeten op weg worden geholpen. Dan gaat het om begeleiding, een soort helpdesk waar men aan kan kloppen met vragen en daarnaast iemand die langs komt om advies te geven.

### *Staatsbosbeheer (SBB)*

Een certificaat kan deel uit maken van een certificeringssysteem op drie niveaus. Ten eerste dat van opleiding, ten tweede dat van individuele bedrijfsvoering en ten derde op gebiedsniveau. Hierbij wordt een certificaat gekoppeld aan een auditsysteem. Een gebiedsgerichte invulling van het systeem en toetsing op doelbereiking, staan centraal.

### *Stichting Natuur en Milieu (SNM)*

Een certificaat zou een toetsing kunnen zijn op de aanwezigheid van kennis. Het gaat dan om een soort diploma. Die kennis moet dan wel regelmatig opnieuw getoetst worden. Een certificaat zou ook een toetsing kunnen zijn of de boeren zich houden aan de regels van een goede landbouw praktijk (GLP). Dan moet wel eerst goed gedefinieerd worden wat GLP is.

### *Rijkswaterstaat*

Een certificaat zou met name een keurmerk kunnen zijn, waarin regelmatige controle op kwaliteit het vertrouwen doet toenemen. Het is van belang het geheel simpel en inzichtelijk te houden.

#### *Agrarische Natuur Vereniging (ANV) (Alblasserwaard)*

Een certificaat moet een garantie zijn voor een minimum kennisniveau, én een garantie voor een minimumresultaat. Het certificaat kan aan de ANV gegeven worden, maar ook aan individuele leden. Om een lokatiespecifieke beoordeling te kunnen maken dient deze door de ANV uitgevoerd te worden. Het resultaat staat hierbij centraal.

#### *Unie van Bosgroepen (UvB)*

In een certificaat moet staan welke beheersmaatregelen er genomen zijn en op welk doel die beheersmaatregelen gericht zijn. Een certificaat zou gericht moeten zijn op de lange termijn, langer dan zes jaar. Het gaat om een beheersplan en een ontwikkelingsvisie. Het moet iets langdurigs en duurzaam zijn.

#### *Dienst Landelijk Gebied (DLG)*

Een certificaat zou een afspraak kunnen zijn tussen een bevoegde instantie (bijvoorbeeld de overheid) en een terreinbeheerder. De inhoud is dan dat het natuurterrein van de beheerder wordt beheerd volgens de doelen van de overheid en met gebruikmaking van de expertise van de beheerder. Beide partijen dienen vertrouwen te hebben in elkaar. Een certificaat is het resultaat van een vertrouwensproces.

#### *Gemeente (Bodegraven)*

Een certificaat moet een keurmerk zijn waarin een minimumkwaliteit gegarandeerd wordt. De natuurbeheerder moet regelmatig een spiegel voorgehouden worden, op basis van algemene criteria.

#### *Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*

Een certificaat kan er op twee manieren uitzien. Als eerste een certificaat als afsluiting van een cursus. Een tweede type certificaat is niet een cursus maar een borging. In dit type certificaat staan beheersmaatregelen, en een onafhankelijk privaat instituut controleert of de gecertificeerde zich ook houdt aan de regels. Het certificaat geeft daarmee garanties over de kwaliteit van het beheer.

#### *Rol van LNV en van de sector*

Tot slot zijn er vragen gesteld over wie het initiatief moet nemen om te komen tot certificering. Hieronder staan de antwoorden.

#### *LTO*

Het initiatief moet komen vanuit de basis; vanuit de boeren via de ANV's naar LTO. Het moet niet ontwikkeld worden door LNV. Een certificaat moet uiteindelijk gecontroleerd worden door een onafhankelijk instituut, niet door LNV. De taak van LNV is wel om te letten dat een certificaat werkelijk wat voorstelt.

#### *Provincie (Noord-Holland)*

Omdat men vanuit de provincie twijfels heeft over het nut van een certificaat, heeft men geen uitgesproken mening over wie het voortouw moet nemen.

### *Staatsbosbeheer (SBB)*

LNV vertegenwoordigt de voornaamste belanghebbende, de samenleving. Zij is verantwoordelijk voor de omslag naar natuurbeheer en dus ook voor het mogelijk maken daarvan. LNV heeft met name een faciliterende en kaderstellende rol. De sector is initiatiefnemer en moet haar rol waarmaken.

### *Stichting Natuur en Milieu (SNM)*

LNV is een nieuwe weg ingeslagen en daarom wordt van LNV verwacht dat zij ervoor zorgen dat die nieuwe koers ook ergens toe leidt. LNV moet zorgen voor de borging van de kwaliteit.

### *Rijkswaterstaat*

Het is voor de sector van belang zich te onderscheiden op het gebied van natuurbeheer. Daarom ligt het initiatief voor certificering bij de sector. LNV heeft de verantwoordelijkheid de sector te helpen die rol op zich te nemen door het inbrengen van kennis en financiën.

### *Agrarische Natuur Vereniging (ANV) (Alblasserwaard)*

De rijksoverheid is teveel op regels gericht. Voor een bruikbaar certificaat is het van belang dat de ANV initiatief neemt. Eventueel zou dit ook vanuit gebiedscommissies kunnen gebeuren. LNV heeft met name een faciliterende rol.

### *Unie van Bosgroepen (UvB)*

Van LNV wordt verwacht:

- duidelijkheid over het doel van certificering;
- dezelfde kansen voor iedereen; dus certificeringsmogelijkheden voor iedereen;
- dat men zich inzet om de administratieve lasten tot een minimum te beperken. (Een valkuil van certificering is dat er erg ingewikkelde procedures uitrollen. Bovendien moet men voorkomen dat er dubbel werk gedaan moet worden, dat wil zeggen werk voor Programma Beheer en voor het certificaat. Het certificaat moet naadloos aansluiten op Programma Beheer);
- dat men zich inzet voor een landelijk certificaat. Er moet voorkomen worden dat de regels per provincie verschillen.

De sector moet meepraten, zodra duidelijk is wat LNV wil. De sector moet niet het voortouw nemen. Dat is namelijk erg moeilijk omdat je dan nooit precies doet wat LNV wil. Dan gaan certificering en Programma Beheer naast elkaar lopen en dat willen we niet. Certificering moet aansluiten bij Programma Beheer, en dat ligt bij LNV. Dus moet LNV het voortouw nemen.

### *Dienst Landelijk Gebied (DLG)*

Een certificaat is zowel in het belang van LNV als in het belang van natuurbeheerorganisaties. Wie het initiatief neemt om te komen tot een certificaat maakt niet uit. De

beste weg is een werkgroep bestaande uit hooggeplaatste mensen uit de sector en de overheid.

#### *Gemeente (Bodegraven)*

De sector en het ministerie moeten gezamenlijk certificering oppakken en ontwikkelen. Het is een gezamenlijk belang en er heerst op dit moment een sfeer van vertrouwen. Hier van moet gebruik gemaakt worden. De minister en de voormannen van de ANV's spelen hier een centrale rol in.

#### *Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*

Het systeem van certificering kan alleen van de grond komen wanneer de sector met een initiatief komt. Die moeten iets op papier zetten en daarmee naar de opdrachtgevers komen. Van bovenaf opleggen is niet de goede weg. LNV is één van de opdrachtgevers. Het is een omslag in het denken, meer marktgericht. De opdrachtnemer moet zijn product in de etalage zetten. De sector moet met iets komen wat in het belang van LNV is. Het belang van LNV is: meer kwaliteit door een flexibeler systeem en minder geld nodig voor controles.

### **4.4 Tegenstellingen en overeenkomsten**

#### *Tegenstellingen*

Uit de interviews blijkt dat er een aantal punten zijn waarop de meningen erg uiteenlopen. Deze tegenstellingen zijn:

- de eisen die geformuleerd worden aan een certificaat moeten opgesteld worden door de overheid versus door het bedrijfsleven;
  - Bijvoorbeeld: het initiatief moet komen vanuit de basis. Of: de overheid is van koers veranderd wat betreft natuurbeleid en zij zijn daarom verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging.
- het halen van een certificaat moet op basis van vrijwilligheid gaan versus moet verplicht gesteld worden;
  - Bijvoorbeeld: wanneer subsidie aangevraagd wordt voor de SAN of de SN krijgen certificaathouders voorrang.
- het behalen van een certificaat moet laagdrempelig zijn versus moet onderscheidend zijn?
  - Bijvoorbeeld: laagdrempelige cursussen om ondernemers bij te scholen wanneer zij daar behoefte aan hebben versus een certificaat waardoor 'het kaf van het koren gescheiden wordt'.
- het certificaat moet gericht zijn op agrarische ondernemers versus moet gericht zijn op alle natuurbeheerders inclusief de 'traditionele' organisaties;
  - Bijvoorbeeld: iedereen moet de kans krijgen om zich te profileren door middel van een certificaat, dus ook de traditionele natuurorganisaties.

- een certificaat moet gericht zijn op kennis- en competentieontwikkeling van ondernemers versus moet gericht zijn op procesmanagement versus moet gericht zijn op het eindproduct.
  - Bijvoorbeeld: het gaat om een diploma, om procescertificatie of om productcertificatie.

#### *Overeenkomsten*

Iedereen wil betrokken zijn bij verdere ontwikkelingen op dit gebied. Men vindt dat het idee verder uitgewerkt moet worden. De kernbegrippen zijn vertrouwen creëren en professionalisering.

Tabel 1 Overzicht van meningen van stakeholders over certificering van agrarisch en particulier natuurbeheer.

opvattingen → stakeholders ↓	Verwachtingen van certificaat	Beeld van certificaat	Verwachtingen van LNV/sector
<i>LTO</i>	professionalisering; natuurbeheer moet product worden waar geld mee verdiend kan worden.	drie certificaten: kennis voor boer, puntentelling op bedrijfsniveau, monitoring voor ANV's.	het initiatief moet komen vanuit de basis. LNV kan de ontwikkelingen wel stimuleren.
<i>Provincie</i>	voor de uitvoering heeft certificaat weinig meerwaarde, misschien wel voor de politiek.	een certificaat zou een soort diploma kunnen zijn.	LNV: uitvoering Programma Beheer verbeteren, maar uitgangspunten Programma Beheer overeind houden.
<i>SBB</i>	aanvullend middel voor hogere kwaliteit, meer transparantie en een betere verantwoording.	certificering combineren met auditsysteem op opleidings-, bedrijfs- en gebiedsniveau.	LNV verantwoordelijk voor het faciliteren van haar beleidswijziging, initiatief bij de sector.
<i>SNM</i>	kwaliteitscontrole vooraf; bij Programma Beheer is dat nu pas na 6 jaar.	het kan gaan om kennis, maar ook om Goede Landbouw Praktijk.	LNV is een nieuwe weg ingeslagen en daarom verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging.
<i>Rijkswaterstaat</i>	voertuig voor meer vertrouwen en minder regels.	bieden van een simpel en inzichtelijk kwaliteitskeurmerk.	belang en initiatief liggen bij de sector. LNV moet de sector helpen bij vervullen rol.
<i>ANV</i>	kwaliteitsborging in de opleiding en de uitvoering.	contextgebonden kwaliteitsborging van opleiding en beheer.	overheid teveel op regels gericht. ANV heeft initiatief, LNV faciliteert.
<i>UvB</i>	eerst duidelijkheid over doel van een certificaat, dan pas voor of tegen.	doel zou kunnen zijn: - economisch gewin; - milieu gewin; - politiek gewin.	LNV moet duidelijkheid verschaffen over doel en bovendien het initiatief nemen.

<i>DLG</i>	een certificaat kan leiden tot minder controlelast voor de overheid en tot meer kwaliteitsborging.	een certificaat is het resultaat van een vertrouwensproces.	de beste weg is een werkgroep bestaande uit hooggeplaatste mensen uit de sector en de overheid.
<i>Gemeente</i>	door kwaliteitsborging bijdragen aan cultuuromslag bij gemeenten.	keurmerk voor minimumkwaliteit, regelmatige spiegel voor beheerder.	sector en ministerie moeten certificering gezamenlijk oppakken en gebruik maken van sfeer van vertrouwen.
<i>LNV</i>	een certificaat kan ertoe leiden dat de controles van de overheid versoepeld worden.	certificaat met beheersmaatregelen, en een onafhankelijk privaat instituut die controleert.	het systeem van certificering kan alleen van de grond komen wanneer de sector met een initiatief komt.

*Verwachtingen van certificaat:* welke verwachtingen heeft respondent omtrent een certificaat Natuurbeheer; wat is volgens respondent het doel van een certificaat en wat zou de meerwaarde kunnen zijn, wat zijn de kansen.

*Beeld van certificaat:* hoe zou een certificaat eruit moeten/kunnen zien; hoe organiseren we dat zoiets er komt (markt, overheid?).

*Verwachtingen van LNV/sector:* welke verwachtingen heeft men van LNV rondom dit thema; wat is volgens hen de verantwoordelijkheid van LNV hierin; wat is de verantwoordelijkheid van de markt en de sector?

## Bijlage 1      Lijst met stakeholders

- 1    -    LTO, Joost Klaver
- 2    -    Provincie Noord-Holland, Peter Kant en Nico Jonker
- 3    -    Staatsbosbeheer, Willem de Beaufort
- 4    -    Stichting Natuur en Milieu, Karin de Feijter
- 5    -    Rijkswaterstaat-DWW, Ruud Cuperus
- 6    -    ANV Alblasserwaard, Gert-Jan Kool
- 7    -    Unie van Bosgroepen, Arno Willems
- 8    -    DLG, Tjebbe de Boer
- 9    -    Gemeente Bodegraven, André Borgdorff
- 10  -    Ministerie van LNV, Adriaan van der Schans

## Bijlage 2      Vragenlijst voor interviews

### *Positie organisatie en functionaris m.b.t. certificaat Natuurbeheer*

- Heeft uw organisatie op enigerlei wijze ervaring met certificering van Natuurbeheer?
- Is certificering van Natuurbeheer een issue wat op dit moment leeft binnen uw organisatie?
- Hebt u de indruk dat certificering van Natuurbeheer een issue is wat in de toekomst voor uw organisatie een belangrijk onderwerp wordt?
- Waarom steekt uw organisatie tijd in een onderwerp als certificering van Natuurbeheer?

### *Verwachtingen van certificaat*

- Bent u voorstander van een certificering voor natuurbeheer?
  - Zo nee, waarom niet?
  - Zo ja, wat gaat er mis als er geen certificaat natuurbeheer komt? Welk probleem moet opgelost worden?
- Welk doel zou certificering volgens u moeten dienen? Hoe zou certificering gebruikt kunnen worden? Wat zou de meerwaarde van een certificaat moeten zijn?
  - Is er een politiek doel wat gediend moet worden?
  - Zijn er mogelijkheden voor marktwerking volgens u? (Dus dat anderen dan de rijksoverheid natuurbeheer inkopen.)
- Denkt u dat het boeren en particulieren de kans biedt om meer natuur te beheren?
- Denkt u dat het mogelijk is om met behulp van een certificaat in te breken op de markt voor natuurcompensatie?
- Denkt u dat zo'n certificaat de kwaliteit van natuurbeheer verbetert?

### *Beeld van certificaat*

- Hoe zou een certificaat eruit moeten komen te zien? Hoe stelt u zich zo'n certificaat voor?
- Zou het moeten gaan om één certificaat, of meerdere certificaten t.b.v. verschillende pakketten?
- Zou het certificaat gericht moeten zijn op agrarisch natuurbeheer of op particulier natuurbeheer of reservatsbeheer of alle drie?
- Wat zou volgens u het belangrijkste doel moeten zijn van een certificaat?
  - Gaat het vooral om kwaliteitswaarborging, kwaliteitserkenning?
    - Gaat het dan om een diploma?
    - Of gaat het dan om een soort keurmerk? Zie bijv. IKV (vlees) en KKM (melk).
  - Gaat het vooral om kennisoverdracht?
    - Moet dat dan eenmalig getoetst worden? (diploma)
    - Of kennis wat op gezette tijden getoetst wordt?



- Gaat het vooral om projectplanning of om registratie?
- Gaat het vooral om een bewijs van goed gedrag, of een gedragscode?
- Kunt u nog een ander doel bedenken?
- Wat moet een certificaat toevoegen aan de eisen die nu al gesteld worden via Programma Beheer?
- Moet een certificaat differentiërend werken? Zo ja, hoe dan?
- Of is een certificaat bedoeld ter bevestiging van kwaliteiten die er al zijn?

#### *Alternatieve instrumenten*

- Zijn er alternatieve instrumenten om het doel te realiseren, in plaats van certificering?
- Wat zijn de voordelen van deze alternatieven ten opzichte van certificering?
- Wat zijn de nadelen van deze alternatieven ten opzichte van certificering?

#### *Verwachtingen ten aanzien van LNV / sector*

- Hoe zou de ontwikkeling van een certificaat georganiseerd moeten worden?
- Wie zou het initiatief moeten nemen bij het verwezenlijken van een certificaat?
- Wat is de verantwoordelijkheid van LNV in deze kwestie?
- Wat is de verantwoordelijkheid van de sector?
- Welke rol zou uw eigen organisatie kunnen spelen?
- In wiens belang is het dat er een certificaat komt?

#### *Kansen en knelpunten*

Denkt u dat bij certificering de administratieve lasten opwegen tegen de voordelen?  
 Wat heeft aankoper van natuurbeheer (rijksoverheid, gemeenten, stichtingen) er voor over dat boeren of particulieren een certificering hebben? (Willen zij er extra voor betalen?)

## Bijlage 3 De interviews integraal

In het kader van dit onderzoek zijn negen interviews gehouden. Hieronder staan alle interviews integraal afgedrukt. De geïnterviewde heeft de uitgeschreven versie van het interview toegestuurd gekregen, en heeft correcties mogen aanbrengen. De interviews zijn geordend naar datum.

### **Interview met Joost Klaver, LTO, 26 mei 2003.**

Interview gehouden door Marie-José Smits.

#### *Positie organisatie en functionaris m.b.t. certificaat Natuurbeheer*

Joost Klaver is secretaris van de vakgroep Verbrede Landbouw. Onder deze vakgroep vallen vier werkgroepen, waaronder de werkgroep Agrarische Natuur- en Landschapsbeheer. Joost Klaver is ook secretaris van deze werkgroep. De werkgroep Agrarische Natuur- en Landschapsbeheer wordt ingevuld door Natuurlijk Platteland (voorheen InNatura).

LLTB (Limburgse Land- en Tuinbouwbond, onderafdeling van LTO) is een pilot project gestart, samen met Staatsbosbeheer, wat is uitgemond in het BOC, Bedrijfs Omgevings Coalitie (voorheen Bedrijfs Omgevings Certificaat). LTO wil dat project opschalen, tot landelijk niveau. Men is nog aan het studeren hoe dat zou moeten. Het gaat in ieder geval om professionalisering. Het gaat er om ondernemers de kans te geven hun inkomsten te verbreden met natuurbeheer. Agrarische ondernemers moeten zich kunnen onderscheiden op het gebied van natuurkwaliteit, want op die manier kun je er een inkomstenbron van maken die ook op de lange termijn stand houdt.

#### *Verwachtingen van certificaat*

Joost Klaver is een voorstander van een certificaat voor natuurbeheer, want een certificaat kan bijdragen tot professionalisering en het geeft ondernemers de kans zich te onderscheiden op kwaliteit. In de agrarische sector is in het verleden teveel gedacht in termen van kwantiteit. Dit betreft allerlei agrarische producten. Er moet meer gedacht worden in termen van kwaliteit. Dat geldt ook voor natuurbeheer.

- Wat gaat er mis als er geen certificaat komt?

Natuurbeheer door agrariërs kan dan teveel in de hoek van hobbyen blijven zitten, in plaats van uitgroeien tot een serieuze bedrijfstak. Natuurbeheer zal de productiekant van het bedrijf niet vervangen, maar moet een activiteit worden waar geld mee verdiend kan worden en waar een boer op kan rekenen. Het moet een stevige poot kunnen worden onder een bedrijf. Nu gaat het veelal om 3 tot 5% van de totale bedrijfsinkomsten. Moet kunnen uitgroeien tot een 30%.

Nu nog zijn de subsidies voor natuurbeheer bedoeld als compensatie voor inkomensderving dan wel onkostenvergoeding. LTO wil naar een systeem waarbij men werkelijk

gaat betalen voor natuurbeheer. Natuurbeheer moet een product worden, waarvoor betaald wordt net zoals voor andere producten. Dit product 'natuurbeheer' moet dan wel aan bepaalde kwaliteiten voldoen. Net zoals je voor het product melk een keurmerk hebt, KKM, moet er ook voor het product natuurbeheer een keurmerk komen. Als je wil dat natuurbeheer daadwerkelijk inkomsten gaat opleveren voor de ondernemer, dan moet je wel investeren en aantonen dat er kwaliteit geleverd wordt.

De EU vormt nu nog een probleem wanneer het gaat om beloning (in plaats van compensatie) voor natuurbeheer. Tenslotte, de EU is tegen inkomenssteun aan de boer en zij zien beloning voor natuurbeheer al gauw als verkapte inkomenssteun. Er moet aan gewerkt worden om die houding van de EU te veranderen.

Naast vergoedingen zoals nu via Programma Beheer, moet ook gedacht worden aan fondsenwerving. Bijvoorbeeld zoals ontwikkeld door de gemeente Schipluiden (krijgt geld van de gemeenten Delft en Den Haag voor het in stand houden van platteland, onder meer ten behoeve van recreanten uit Delft en Den Haag). Een ander voorbeeld is de natuurcompensatie voor de aanleg van de Rijksweg A73, van Rijkswaterstaat.

De groepen die aangesproken kunnen worden voor financiering van natuurbeheer zijn:

- de overheid: LNV, rijkswaterstaat, provincie, gemeenten, waterschappen;
- bedrijven: via sponsoring (dit idee staat nog in de kinderschoenen. Gedacht moet worden in termen van 'De Telegraaf-bosterreinen');
- de consument: via producten zoals 'grutto-melk'. Probleem is echter dat de consument wel zegt groene producten te willen, maar het uiteindelijk niet koopt in de winkel. In de meeste gevallen laat de consument zich primair door de prijs sturen.

#### *Beeld van een certificaat*

Joost Klaver gaat uit van verschillende certificaten naast elkaar. Bijvoorbeeld:

op individueel niveau, een certificaat gericht op de kennis van de boer;

op bedrijfsniveau, een soort puntentelling voor duurzaam ondernemen;

en op het niveau van Agrarische Natuur Verenigingen, een certificaat gericht op registratie en monitoring.

Deze drie typen certificaten zouden als volgt kunnen worden ingevuld:

- individueel niveau: je moet niet te hoog beginnen. Eerst kleinere cursussen gericht op kennisoverdracht, waarvoor de ondernemer een certificaat krijgt. Moet uiteindelijk leiden tot een certificaat zoals bijvoorbeeld het BOC. Het BOC certificaat koste ongeveer €2000. Dat is teveel. Dat moet gehalveerd kunnen worden. Blijven er €1000 over, waarvan dan de helft betaald moet worden door de ondernemer en de andere helft via een project;
- bedrijfsniveau: er bestaat een puntensysteem wat Duurzame Ondernemers Aftrek (DOA) heet. Dit zou als voorbeeld kunnen dienen voor een puntensysteem gericht op natuurbehoud / natuurontwikkeling. Je zou dat dan kunnen koppelen aan een fiscale constructie waarbij ondernemers die veel punten verzamelen, minder belasting hoeven te betalen;
- niveau ANV's: in Programma Beheer wordt deels op output afgerekend. Dan is het wel belangrijk dat iedereen op dezelfde manier telt. Er is al een toolbox ontwikkeld

waarin onder meer instrumenten zitten om goed te monitoren. Dit heet Communicatieproject Agrarische Natuur en Landschapsbeheerders (CAN). Dit zou als voorbeeld kunnen dienen voor een certificaat op het gebied van monitoring en registratie. CAN is ontwikkeld door InNatura, CLM en Landschapsbeheer.

In CAN zitten ook stappenplannen. Bijvoorbeeld hoe te komen tot het openstellen van terreinen voor wandelaars. Dit zou ook meegenomen kunnen worden in een certificaat of in een puntensysteem.

- Wat voegt een certificaat toe aan het Programma Beheer?

Als het gaat om kennis op individueel niveau, dan is een certificaat van belang omdat een eindbeheerder dan weet dat degene met wie hij contracten afsluit kennis van zaken heeft. Een registratie en monitoring systeem is van belang omdat het meer systematiek brengt in het meten van de inspanningen en de resultaten.

Van een certificaat moet een onderscheidend vermogen uitgaan. De bezitter van een certificaat onderscheidt zich door een bepaalde manier van denken. Hij/zij heeft kennis van zaken en gevoel voor de materie.

#### *Alternatieve instrumenten*

Mogelijke alternatieve instrumenten zijn:

- een puntensysteem, zoals bijvoorbeeld DOA. Dit zou dan bijvoorbeeld gekoppeld kunnen worden aan fiscale regelingen;
- een beloningssysteem voor het openstellen van landbouwgrond, bijvoorbeeld voor wandelaars.

#### *Verwachtingen ten aanzien van LNV / sector*

- Hoe zou de ontwikkeling van een certificaat georganiseerd moeten worden?

Het initiatief moet komen vanuit de basis; vanuit de boeren via de ANV's naar LTO. Het moet niet ontwikkeld worden door LNV. Een certificaat moet uiteindelijk gecontroleerd worden door een onafhankelijk instituut, niet door LNV. De taak van LNV is wel om op te letten dat een certificaat werkelijk wat voorstelt.

LNV kan de ontwikkelingen wel stimuleren. Eigenlijk zijn de ontwikkelingen aan aangewakkerd door het Programma Beheer. Het (enige) goede aan Programma Beheer is dat het vragen stelt over de beginsituatie van een stuk land en de einddoelen. Dit zet de boeren aan tot nadenken. Zo moeten ze bijvoorbeeld inschatten wat de kans is dat ze de einddoelen halen. Wanneer ze deze einddoelen niet halen, dan worden ze tenslotte gekort op hun vergoedingen.

Terreinbeheerders kunnen de ontwikkeling stimuleren door op een gegeven moment een certificaat te eisen.

De verantwoordelijkheid van Natuurlijk Platteland en LTO is om de leden aan te zetten tot kwaliteitsdenken. En belangenbehartiging voor diegene die geld willen verdienen met natuurbeheer, ook op de langere termijn. De overheid kan wispelturig zijn wat betreft subsidieregels. Door de kwaliteit van natuurbeheer door agrariërs inzichtelijk te maken, kunnen inkomsten uit natuurbeheer voor de lange termijn zeker gesteld worden. Ondernemers moeten kunnen vertrouwen op die inkomstenbron.

- In wiens belang is het dat er een certificaat komt?  
In het belang van de ondernemers en de ANV's. En daar van afgeleid, in het belang van LNV

*Kansen en knelpunten*

- Wat heeft de aankoper van natuurbeheer (rijksoverheid, gemeenten, stichtingen) er voor over dat boeren of particulieren een certificering hebben? Willen ze er extra voor betalen?

Dat wordt spannend. Daar zal het om draaien.

## **Interview Peter Kant en Nico Jonker, Provincie Noord-Holland, 28 mei 2003.**

Interview gehouden door Marie-José Smits.

### *Positie organisatie en functionaris m.b.t. certificaat Natuurbeheer*

Peter Kant en Nico Jonker zijn beide beleidsmedewerker Natuur. Nico Jonker is in zijn vrije tijd adviseur bij ANV Waterland. Hij heeft geholpen bij de opstartfase van de ANV, onder andere met het opzetten van cursussen. Peter Kant onderhoudt onder meer contacten met natuurbeschermingsorganisaties, met name Landschap Noord-Holland (tot stand gekomen na een fusie tussen Het Noord-Hollands Landschap en Landschapsbeheer Noord-Holland). Hij houdt zich voorts bezig met de beoogde ombuiging van verwerving naar meer particulier natuurbeheer.

Beiden werken mee aan de uitvoering van de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur en het daarmee verbonden Programma Beheer Certificering van natuurbeheer is tot dusver niet bij de provincie overwogen.

### *Verwachtingen van certificaat*

Het is nog de vraag of de provincie iets kan met een certificaat natuurbeheer. De borging van de kwaliteit van natuurbeheer moet in de eerste plaats komen vanuit het Programma Beheer. Het programma Beheer is (deels) output gestuurd. Dat moet de kwaliteit borgen.

De provincie koopt geen natuurbeheer in. Ze houden zich wel bezig met het beheer van wegen en wegbermen, recreatiegebieden en het duingebied. Verder krijgt Landschap Noord-Holland geld via Programma Beheer. Voor extra beheersprestaties van Landschap Noord-Holland kan de provincie subsidie geven. Dit wordt afgesproken in een prestatie-overeenkomst. Aan die overeenkomst wordt nog gewerkt.

Het heeft iets ongelijks wanneer nieuwe partijen met certificaten hun kwaliteit moeten bewijzen, terwijl de (traditionele) natuurbeschermingsorganisaties dat niet hoeven. Nieuwe partijen moeten zich veel meer verantwoorden dan de oude.

Noord-Holland omvat veel veenweidegebied. Daar zijn zware doelstellingen voor opgesteld, waar – zeker gelet op de moeilijke omstandigheden – weinig geld tegenover staat. Het is al lastig die doelstellingen te halen. Certificering zou een extra belasting kunnen betekenen. Voorlopig is men blij wanneer de organisatie van beheer rond komt, en is men niet toe aan zoiets extra's als certificering.

Er is echter wel een politiek aspect. Minister Veerman is voorstander van agrarisch en particulier natuurbeheer, en ook binnen de provincie zijn er voorstanders.

Vanuit de provincie wordt gepoogd particulier natuurbeheer te ondersteunen. Via een pilot wil men uitzoeken wat de mogelijkheden en beperkingen zijn. Vanuit de politiek is er steeds meer aandacht voor agrarisch en particulier natuurbeheer. Een certificaat zou de politiek meer vertrouwen in deze ontwikkeling kunnen geven.

- Lost certificering iets op?

Het idee achter Programma Beheer is dat gestuurd wordt op output. Dat is waar het om draait. De uitvoering van Programma Beheer kan veel beter, daar moet aan gewerkt worden. Maar het idee is goed. En Programma Beheer moet dan ook de kwaliteit borgen. Vanuit deze gezichtshoek is de meerwaarde van een certificaat voor de provincie niet duidelijk.

Via de ANV's worden collectieve contracten afgesloten. De ANV's stellen soms cursussen verplicht. Bijvoorbeeld de ANV Waterland vraagt inschrijfgeld en stelt een 6-daagse cursus verplicht. Bovendien is er sociale controle omdat men collectief afgerekend wordt. Dat leidt dus tot zelfsturing en zelfregulatie.

Vanuit Den Haag wordt erop gewezen dat de administratieve lasten verminderd moeten worden, onder meer voor boeren. Hoe verhoudt zich dat tot certificering? Wat kost het aan administratieve lasten en wat lost het op? Certificering leidt tot extra lasten voor de boeren en particulieren, maar wellicht tot minder controle door de overheid. Neemt de regelgeving dan toe of af? Dat zou eigenlijk eens uitgezocht moeten worden.

Jarenlang is er gestreefd naar beperking van het aantal natuurbeschermingsorganisaties. Nu komen er ineens een heleboel beheerders bij. Dat kan erg onoverzichtelijk worden. Een certificaat kan vertrouwen wekken dat we nog verantwoord bezig zijn.

De ANV's zorgen ervoor dat agrariërs collectief opereren en dat het overzichtelijk blijft. Maar er zijn ook particuliere beheerders die heel individualistisch opereren. Vaak zijn het mensen met veel geld die een mooi stuk land kopen. Die willen er echt wel wat van maken. Maar ze zijn moeilijk te sturen. De Federatie Particulier Grondbezit zou hier een rol kunnen spelen, maar niet iedereen is daar lid van. Ook deze individualisten zijn gebonden aan het Programma Beheer, maar die controleert pas na 6 jaar. Dan kan er al veel schade aangericht zijn. Een certificaat kan zorgen voor enige borging vooraf.

Bij slootkantbeheer heeft men jarenlang uitbetaald zonder langs te komen. Nu komt er wel iemand kijken. Vaak wordt dat niet gezien als controle, maar als belangstelling. Gelijktijdig kan er kennisoverdracht plaatsvinden.

De provincie heeft een subsidieregeling voor het onderhoud van kleine landschapselementen. Dan gaat het bijvoorbeeld om knotwilgen, hagen en dergelijke. Deze regeling wordt uitgevoerd door Landschap Noord-Holland. Via een tenderregeling kunnen particulieren twee maal per jaar projectvoorstellen indienen. Dat loopt heel goed. Bij de beoordeling van die voorstellen wordt een rits aan criteria gehanteerd, bijvoorbeeld is het uniek, heeft het een voorbeeldfunctie, is het vernieuwend, etc. Echter, kennis en vaardigheden van de uitvoerder zijn geen criterium. Het is zelfs zo dat men zoveel mogelijk mensen wil betrekken bij de regeling. Dat is het gelijkheidsbeginsel. Iedereen mag mee doen. Wel of niet in het bezit zijn van bepaalde diploma's is nooit een issue geweest.

Het idee van concurrentie en selectie, zoals het uitgangspunt is bij certificering, staat haaks op het poldermodel idee van 'iedereen mag meedoen'. Het geeft wel een omslag in de manier van denken weer.

#### *Beeld van een certificaat*

Een certificaat zou een soort diploma kunnen zijn. Doel daarbij is kennisoverdracht. Dit moet vertrouwen geven in de kwaliteit van het beheer.

ANV's werken vaak al met cursussen. De andere particulieren moeten op weg worden geholpen. Dan gaat het om begeleiding. Een soort help desk waar men aan kan kloppen met vragen en daarnaast iemand die langs komt om advies te geven.

#### *Alternatieve instrumenten*

Een alternatief instrument zou kunnen zijn een ondersteuningsstructuur Naast informatie over Programma Beheer gaat het om begeleiding bij de uitvoer. Iemand die langskomt. Certificering kan daarbij een rol spelen, maar daar ligt niet de nadruk op. Certificering biedt geen kwaliteitsgarantie.

Daarnaast moet men vasthouden aan de uitgangspunten van Programma Beheer. Het idee van output gestuurd werken moet men vasthouden en beter uitwerken.

#### *Verwachtingen ten aanzien van LNV / sector*

Voor de provincie is het stimuleren van particulier natuurbeheer een gegeven. De provincie wil pilots organiseren en zorgen voor heldere voorlichting. Dit doet men bij voorkeur via andere organisaties, maar op initiatief van en financiële ondersteuning door de provincie.



## **Interview Willem de Beaufort, Staatsbosbeheer, 30 mei 2003.**

Interview gehouden door Martien van Bavel.

### *Positie organisatie en functionaris m.b.t. certificaat Natuurbeheer*

Willem de Beaufort is regiohoofd van de regio Limburg - Oost-Brabant van Staatsbosbeheer (SBB). Vanuit deze functie is hij onder meer verantwoordelijk voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de verantwoording over de besteding van publiek geld van Staatsbosbeheer in zijn regio.

Staatsbosbeheer beheert zo'n 232.000 hectare aan natuurgebieden in Nederland. De organisatie is daarmee de grootste natuurbeheerder van ons land. Een deel is in eigen beheer, maar een aanzienlijk deel is ook uitbesteed aan agrariërs. De verwachting is dat dit aantal zal groeien onder invloed van de omslag van het ministerie van LNV van aankoop naar agrarisch en particulier natuurbeheer. Staatsbosbeheer heeft tot op heden ervaring met vier vormen van certificering. Ten eerste is dat de certificering van het bosbeheer d.m.v. het Forest Stewardship Council (FSC). Ten tweede hanteert SBB een interne kwaliteitsaudit waarbij jaarlijks 10% van de bedrijfsvoering wordt geaudit. Dit gebeurt volgens ISO normen, zonder dat dit daadwerkelijk aan een ISO-certificaat gekoppeld is. Ten derde heeft Staatsbosbeheer samen met de LLTB een certificaat voor de opleiding voor particulier en agrarisch natuurbeheer ontwikkeld. Deze wil men nu naar landelijk niveau opschalen. Tot slot besteedt Staatsbosbeheer natuurbeheer uit. Dit doet zij dan bij voorkeur aan agrariërs met een EKO keurmerk.

Dhr. De Beaufort is van mening dat certificering van belang is voor de toekomst van Staatsbosbeheer. De eerste reden daarvoor is de toenemende omvang van agrarisch en particulier natuurbeheer. De tweede reden is het steeds belangrijker worden van transparantie en het helder kunnen maken van keuzes en verantwoording voor een publieke organisatie als Staatsbosbeheer. Certificering ziet hij als een van de middelen om dit te bereiken. Op het moment leeft het onderwerp sterk binnen de organisatie, mede door het invoeren van de interne kwaliteitsaudit en de inspanningen om tot een certificaat voor opleiding te komen.

### *Verwachtingen van certificaat*

Willem de Beaufort is een voorstander van een certificaat voor natuurbeheer. Hij verwacht echter niet dat er echt iets mis gaat als er geen certificaat komt. Hij stelt wel dat het een goed instrument is om de risico's m.b.t. kwaliteit en verantwoording te beperken. Het voornaamste doel van certificering is het kunnen verantwoorden van een bepaalde kwaliteit van het beheer en van het transparant maken van de keuzes die in dat beheer gemaakt worden. Een goede verantwoording zorgt voor een betere positie van SBB in het beleidsvormingsproces in Den Haag en bij de maatschappij. In de relatie afnemer-producent ziet hij als voordelen het ontstaan van een gemeenschappelijke taal, het formuleren van minimumeisen en het duiden van keuzes voor agrariërs, waardoor zij beter kunnen beoordelen of natuurbeheer bij hun past. Hiervoor is met name een certificaat voor opleiding van belang. Daarnaast is het een instrument dat door zijn heldere criteria keuzes in de bedrijfsvoering transparant kan maken.

Willem de Beaufort is van mening dat certificering boeren en particulieren meer kans geeft om natuur te beheren. Voor Staatsbosbeheer als mogelijke afnemer van agrarisch en

particulier natuurbeheer werkt een certificaat differentiërend, zoals blijkt uit de huidige praktijk met eco-boeren, al zien zij het niet als een randvoorwaarde voor het in zee gaan met agrariërs. Een certificaat biedt in de ogen van dhr. De Beaufort verbeterde mogelijkheden om in te breken in de markt voor natuurcompensatie, omdat er beter verantwoording kan worden afgelegd. Dit is echter wel sterk afhankelijk van de doelen, niet alle doelen lenen zich even goed voor realisatie d.m.v. particulier natuurbeheer. Tot slot verwacht dhr. De Beaufort dat de kwaliteit van het natuurbeheer zal verbeteren. De beheerders worden tenslotte gehouden aan de kwaliteit en wat niet kan wordt helder gemaakt. Het is daarom van belang dat bij certificering gekeken wordt naar de mate van doelrealisatie.

#### *Beeld van een certificaat*

In de ogen van dhr. De Beaufort maakt certificering deel uit van een groter geheel, met als doel kwaliteit en transparantie in het natuurbeheer in zijn volle breedte. Hiervoor is zijns inziens een proces op drie niveaus noodzakelijk. Ten eerste is dat een adequate, gecertificeerde opleiding. Ten tweede is dat een systeem van regelmatig terugkerende certificering/audit van natuurbeheer op bedrijfsniveau. Derde niveau is het regelmatig certificeren/auditen van het beheer van het landelijk gebied op gebiedsniveau. De certificering/de audit dient in de ogen van dhr. De Beaufort plaats te vinden aan de hand van algemeen geldende criteria, die voor ieder gebied specifiek worden ingevuld door de betrokken partijen. Het dient gericht te zijn op alle vormen van natuurbeheer, maar maatwerk voor ieder natuurtype is heel belangrijk voor het succes. Certificering dient naar zijn mening gericht te zijn op de mate waarin beleidsdoelen bereikt zijn, en is daardoor te kwalificeren als een kwaliteitsborging.

Boven Programma Beheer voegt deze vorm van certificering in combinatie met een audit een aantal zaken toe. Ten eerste wordt er getoetst op doelbereiking i.p.v. op planning. Dit geeft een realistischer beeld van de daadwerkelijk gerealiseerde natuur. Ten tweede wordt er meer integraal geoordeeld, tegen meer sectoraal in het huidige natuurbeheer. En derde voordeel is dat er gebiedsspecifiek maatwerk kan worden geleverd.

#### *Alternatieve instrumenten*

Dhr. De Beaufort schetst een systeem dat bestaat uit certificaten en audits. Dit systeem kan in principe ook zonder de certificaten functioneren. Als alternatief instrument noemt dhr. De Beaufort zodoende een regelmatige steekproefsgewijze audit van de doelbereiking op basis van algemene criteria met een gebiedsspecifieke invulling.

#### *Verwachtingen ten aanzien van LNV / sector*

Het belang van certificering ligt in de ogen van Willem de Beaufort bij de samenleving. De samenleving brengt het geld voor natuurbeheer in, en heeft daarom belang bij de kwaliteit van de uitvoering. Het ministerie van LNV is verantwoordelijk voor het mogelijk maken daarvan. Dhr. De Beaufort ziet LNV daarom met name in een kaderstellende en faciliterende rol.

De sector is in de ogen van dhr. De Beaufort de belangrijkste initiatiefnemer. Zij moet zelf met criteria komen (in samenspraak met andere partijen, zelf voorstellen voor onderwijs opstellen etc.). De sector moet het zelf waarmaken. Dit is ook gebeurd bij het

certificaat voor onderwijs over agrarisch en particulier natuurbeheer dat de LLTB samen met Staatsbosbeheer heeft ontwikkeld.

Voor Staatsbosbeheer ligt er met name een rol op het gebied van delen van kennis en ervaring. Staatsbosbeheer heeft veel ervaring met natuurbeheer, én veel ervaring met monitoring en evaluatie van natuurbeheer. Verder heeft SBB ervaring met meervoudig ruimtegebruik. Bij het opstellen van criteria is de rol van de afnemer (een daarvan is Staatsbosbeheer) van groot belang. Zij heeft tenslotte kennis van de lokale situatie, en de lokale vertaling van doelen. Ook waterschappen zijn van groot belang hierin, aangezien water in het algemeen en blauwe diensten in het bijzonder van steeds groter belang worden.

#### *Kansen en knelpunten*

Een belangrijk knelpunt ziet dhr. De Beaufort in een te sectorale benadering van het certificaat. Voorkomen moet worden dat criteria elkaar gaan tegenspreken, zoals dat nu soms het geval is. Daarnaast zijn de administratieve lasten een mogelijk knelpunt. Zij zijn in de ogen van dhr. De Beaufort noodzakelijk om rekenschap te kunnen geven, dat hoort bij professioneel werken. Maar men moet niet voor de valkuil vallen dat alles geregeld is zodra het op papier staat. Tot slot geeft dhr. De Beaufort aan dat Staatsbosbeheer niet bij voorbaat meer gaat betalen voor een certificaat. Het certificaat moet zichzelf in de markt terugverdienen.

## **Interview Karin de Feijter, Stichting Natuur en Milieu, 2 juni 2003.**

Interview gehouden door Marie-José Smits.

### *Positie organisatie en functionaris m.b.t. certificaat Natuurbeheer*

Karin de Feijter is beleidsmedewerker natuur bij SNM. Ze is niet eerder met het onderwerp certificering natuurbeheer in aanraking geweest. Een collega van haar, die beleidsmedewerker landbouw is, heeft wel te maken gehad met een project wat ANNA heet. ANNA staat voor Agrarische Natuur Norm Analyse, en is opgezet door Platform Biologica samen met CLM, DLV, Daphnia en Lynx. Het doel van ANNA is om boeren en tuinders een instrument in handen te geven waarmee zij zelf een natuuranalyse kunnen uitvoeren op hun bedrijf.

### *Verwachtingen van certificaat*

Bij Programma Beheer wordt nu achteraf, na 6 jaar, getoetst of de resultaten voldoende zijn. Een certificaat zou de mogelijkheid bieden vooraf al een soort toetsing uit te voeren.

Een certificaat zou dan een toetsing kunnen zijn op de aanwezigheid van kennis. Het gaat dan om een soort diploma. Die kennis moet dan wel regelmatig opnieuw getoetst worden. Een certificaat zou dan als PR middel gebruikt kunnen worden door boeren.

Zo'n cursus zou dan georganiseerd kunnen worden door DLG, of door Landschapsbeheer Nederland, of door andere natuurbeschermingsorganisaties.

Een certificaat zou ook een toetsing kunnen zijn of de boeren zich houden aan de regels van een goede landbouw praktijk (GLP). Dan moet wel eerst goed gedefinieerd worden wat GLP is. In de toekomst moeten alle boeren voldoen aan GLP. Maar zo'n certificaat zou daar extra de nadruk op kunnen leggen.

- Wat gaat er mis als er geen certificaat komt?

Bij Programma Beheer wordt nu na 6 jaar gecheckt of de kwaliteit van natuurbeheer voldoende is geweest. Dat is te laat.

Zo'n certificaat zou overigens maar een onderdeel zijn van de totale kwaliteitsborging. De natuurkwaliteit moet regelmatig gemonitord worden. Dus niet alleen na 6 jaar, maar ook tussentijds.

Een certificaat is een aardig idee, maar SNM gaat er niet voor door het vuur. Voor SNM is het heel belangrijk dat de kwaliteit van agrarisch en particulier natuurbeheer goed is. Als een certificaat daar aan kan bijdragen, dan is dat prima. Een certificaat is echter geen doel op zich.

### *Beeld van een certificaat*

- Wie zou het initiatief moeten nemen bij de ontwikkeling van een certificaat?

De overheid heeft een omslag gemaakt van aankoop van gronden voor natuurontwikkeling naar agrarisch en particulier natuurbeheer. Omdat zij die omslag hebben gemaakt, zijn zij er ook verantwoordelijk voor dat de kwaliteit geborgd is. Zij moeten er voor zorgen dat die boeren en particulieren ook de kennis in huis hebben om hun taken goed uit te voeren.

Er is ook een rol weggelegd voor Platteland Natuurlijk en de ANV's. Maar er moet ook iets geregeld worden voor de particulieren, en die vallen niet onder Platteland Natuurlijk of een ANV. Misschien zou de ontwikkeling van een certificaat ondergebracht kunnen

worden bij DLG. In de Raad van Toezicht zou dan ook iemand moeten zitten vanuit een ANV, iemand die de particulieren vertegenwoordigt, en iemand vanuit de natuurbeschermingsorganisaties. SNM gaat hier geen deel van uit maken. Certificering zou dan een extra eis kunnen worden voor deelname aan Programma Beheer.

- Wie gaat er betalen voor zo'n certificaat?  
De overheid en de nieuwe beheerders, dus de boer en de particulier.

- Hoe krijgt de boer en de particulier die investering in tijd en geld terug?  
Wat betreft SNM mag Programma Beheer sowieso wel meer betalen dan ze nu doen. Boeren mogen best geld verdienen met natuurbeheer. Boeren zijn belangrijk voor de instandhouding van het landschap, zowel binnen als buiten de EHS.

#### *Verwachtingen ten aanzien van LNV / sector*

LNV is een nieuwe weg ingeslagen en daarom wordt van LNV verwacht dat zij ervoor zorgen dat die nieuwe koers ook ergens toe leidt. LNV moet zorgen voor de borging van de kwaliteit.

Er zou eigenlijk een conferentie georganiseerd moeten worden. Daarvoor moeten dan natuurbeschermingsorganisaties uitgenodigd worden, ook SNM, en Landschapsbeheer Nederland, en verder ANV's, en DLG en LNV. Zo'n conferentie moet dan bedoeld zijn om te kijken of iedereen de meerwaarde ziet van zo'n certificaat. De centrale vraag is dan: ziet men zo'n certificaat daadwerkelijk als een kwaliteitsborging van agrarisch en particulier natuurbeheer. LNV zou zo'n conferentie moeten organiseren, in lijn met Programma Beheer.

De sector moet laten zien dat zij kunnen voldoen aan de eisen die aan zo'n certificaat worden gesteld. Dat zij de kennis in huis hebben en dat zij een bepaalde werkwijze hantieren.

SNM wil wel meedenken. Bijvoorbeeld over de invulling van zo'n certificaat. SNM zal geen voortrekkersrol spelen.

#### *Kansen en knelpunten*

Eigenlijk gaat het allemaal om vertrouwen. Vertrouwen dat agrariërs en particulieren de natuur goed beheren. Dat vertrouwen is er nu nog niet bij natuurbeschermers. Ook uit onderzoek blijkt dat het voor agrariërs en particulieren moeilijk is om de verwachte output te leveren. Door middel van een certificaat kan er vertrouwen gewekt worden.

Eigenlijk moeten de traditionele natuurbeschermingsorganisaties dan ook een certificaat gaan halen. De regel zou dan moeten worden dat er zonder certificaat geen geld wordt uitgekeerd voor natuurbeheer.

Maar als bijvoorbeeld Landschapsbeheer Nederland de inhoud van zo'n certificaat gaat organiseren, hoe moeten ze dan zichzelf gaan toetsen? Dat wordt lastig.

## **Interview Ruud Cuperus, Rijkswaterstaat, 4 juni 2003.**

Interview gehouden door Martien van Bavel.

### *Positie organisatie en functionaris m.b.t. certificaat Natuurbeheer*

Ruud Cuperus is productgroepleider Natuur en Landschap bij de Dienst Weg- en Waterbouwkunde (DWW) van Rijkswaterstaat. Dit houdt in dat hij richting de beleidsafdelingen adviseert over de uitvoering van beleid, en richting uitvoerende diensten over de nadere invulling van beleid, waarbij natuur- en landschapsbeleid centraal staat. In zijn vorige functie was Ruud Cuperus specialist natuurcompensatie. Deze functie is nog niet overgenomen, zodat hij ook daarop nog aanspreekbaar is.

Rijkswaterstaat is van oudsher een aankopende organisatie die zich bezig houdt met de aanleg van infrastructurele werken. Zij zijn verplicht de hierbij verdwijnende natuur te compenseren. Momenteel zijn er 10 tot 15 RWS-projecten waar natuurcompensatie een rol speelt. Rijkswaterstaat beschouwt dit als een zeer klein deel van de activiteiten. Bij de invulling van natuurcompensatie hanteert men als uitgangspunt dat men terugbrengt wat verdwijnt. Is dat reservaatgebied, dan brengt men reservaatgebied terug. Is dat bijvoorbeeld vogelbeschermingsgebied, dan brengt men dat terug. De laatste zou eventueel geschikt zijn voor particulier of agrarisch natuurbeheer. De kosten van aankoop zijn hoog, en agrarisch natuurbeheer kan in bepaalde gevallen een goedkopere optie zijn. Een andere taak van Rijkswaterstaat die door middel van particulier of agrarisch natuurbeheer vervuld zou kunnen worden is het onderhouden van bermen en oevers.

Dhr. Cuperus is vanuit zijn vorige functie betrokken geweest bij natuurcompensatie door agrarisch natuurbeheer bij Oude Ade. Hier zal de projectorganisatie HSL-Zuid een contract afsluiten met de agrarische natuurvereniging VAN Ade. Ook in Brabant (A50) en Limburg (A73) is men bezig met natuurcompensatie door boeren, hier zijn de processen echter nog niet afgerond. Met certificering van natuurbeheer heeft Ruud Cuperus geen ervaring.

Binnen Rijkswaterstaat is certificering wel een thema dat aandacht krijgt. De Dienst Weg- en Waterbouwkunde is zelf ISO gecertificeerd. Dit is aanleiding om een voorkeur te ontwikkelen voor het werken met adviesbureaus en aannemers die ook gecertificeerd zijn. De argumentatie voor de werkwijze is het beter kunnen verantwoorden van de uitbesteding aan auditors. Dit toenemende belang van certificering in het algemeen kan maken dan het ook voor natuurcompensatie van belang wordt.

### *Verwachtingen van certificaat*

Dhr. Cuperus is een voorstander van de certificering van natuurbeheer, maar is van mening dat alléén een certificaat een randvoorwaarde moet zijn. Een contract biedt ook goede kwaliteitswaarborging. Bovendien houdt Rijkswaterstaat de prestaties nauwlettend in het oog en betaalt zij op basis van geleverde producten.

Als doelen van een certificaat noemt dhr. Cuperus de verantwoording naar de betalende partij, het ontstaan van vertrouwen dat doelen gehaald zullen worden en het beperken van de benodigde controle door Rijkswaterstaat. Hij ziet natuurbeheer met name als een publieke taak en verantwoordelijkheid, en daardoor weinig mogelijkheden tot marktwerking.

Eventuele gevolgen van een certificaat zijn in de ogen van dhr. Cuperus betere afspraken (contract aangevuld met certificaat), langere contracten (door hoger vertrouwen is er minder behoefte aan de zekerheid dat een contract snel ontbonden kan worden), en een lagere drempel om tot agrarisch en particulier natuurbeheer over te gaan. Uiteindelijk zullen alle beheerders gedwongen worden om zich te certificeren, waardoor de gemiddelde kwaliteit omhoog zal gaan. Dhr. Cuperus verwacht dat de hoeveelheid aan agrarisch en particulier beheer in natuurcompensatieprojecten door een certificaat niet toe zal nemen. Wel ziet hij groeimogelijkheden voor het beheer van bermen en oevers. Dit wordt momenteel met name door gespecialiseerde bedrijven gedaan, en een certificaat draagt bij aan het vertrouwen dat nodig is om dit aan agrariërs uit te besteden.

#### *Beeld van een certificaat*

Ruud Cuperus heeft voornamelijk ervaring met het afsluiten van natuurbeheercontracten met een agrarische natuurvereniging (VAN Ade). In dit contract wordt met de vereniging voor een looptijd van 20-30 jaar afspraken gemaakt voor natuurbeheer over ongeveer 30 hectare. De vereniging contracteert dit weer in kortere termijnen door aan agrariërs. Voor het aantonen van doelbereiking is VAN Ade verantwoordelijk, Rijkswaterstaat heeft een controlerende rol. Certificering in deze context is te vergelijken met het ISO certificaat, een kwaliteitserkenning gericht op registratie. Individuele ondernemers hebben in deze context geen plaats.

Dhr. Cuperus kan zich, aanvullend op het voorgaande, voorstellen dat een agrarische natuurvereniging die in haar aanbesteding gecertificeerde agrariërs als uitvoerders naar voren schuift wel een voordeel heeft. Hierbij denkt hij aan een certificaat in de vorm van een keurmerk, met regelmatige controle op de kwaliteit. Het vertrouwen is dan groter, en er kan minder gecontroleerd worden. Dhr. Cuperus ziet – vanuit RWS bezien - niets in meerdere certificaten, of op richten op verschillende vormen van beheer. Hij vindt het vooral van belang dat het geheel simpel en inzichtelijk wordt gehouden. Aan Programma Beheer voegt een certificaat in zijn ogen niet veel toe. De nadruk ligt wat dhr. Cuperus betreft met name op een toename van het onderlinge vertrouwen. Door deze toename van vertrouwen werkt een certificaat ook differentiërend. Rijkswaterstaat gaat eerder in zee met een partner waar zij vertrouwen in heeft, en het certificaat kan daar een basis voor vormen.

#### *Alternatieve instrumenten*

Dhr. Cuperus ziet contracten zoals Rijkswaterstaat die met VAN Ade heeft afgesloten als alternatief voor certificaten. Daarin zijn heldere prestatieafspraken gemaakt die kwaliteit kunnen waarborgen. Certificering kan hier met name in de fase voorafgaand aan het contract iets aan toevoegen, als potentiële natuurbeheerders zich positief willen onderscheiden. Verder noemt hij als alternatief het goed bekend staan bij Rijkswaterstaat, maar dhr. Cuperus geeft toe dat dit niet echt een geformaliseerd instrument is.

#### *Verwachtingen ten aanzien van LNV / sector*

Dhr. Cuperus ziet de sector als initiatiefnemer voor een certificaat. Het is in haar belang om zich te onderscheiden op het gebied van natuurbeheer. LNV heeft de verantwoordelijkheid om de sector te helpen die rol op zich te nemen, door middel van het faciliteren met kennis en financiën. Dit is de verantwoordelijkheid van LNV omdat dat ministerie de om-

slag naar natuurbeheer i.p.v. aankoop en de omslag van een productielandbouw naar een groene dienstenlandbouw heeft geïnitieerd. De AID zou een rol kunnen spelen in de controle van het certificaat.

Rijkswaterstaat wil vanuit haar kennis en haar rol als eventuele afnemer van natuurbeheer graag meepraten over certificering. Zij ziet echter op dit moment geen belangrijke rol voor zichzelf weggelegd, aangezien het ministerie zich maar minimaal met natuur (natuurcompensatie) bezig houdt. Een financiële bijdrage aan de ontwikkeling van een certificaat vindt Rijkswaterstaat de verantwoordelijkheid van LNV. Bij een eventuele toekomstige uitbreiding van de rol van agrariërs als bermbeheerder wordt deze rol, en daarmee de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van RWS, groter.

#### *Kansen en knelpunten*

Ruud Cuperus ziet een aantal kansen voor agrarisch natuurbeheer. Ten eerste is het in het belang van een aantal ministeries om het van de grond te krijgen, van LNV vanwege de transitie naar een duurzame landbouw en de ontwikkeling van natuur, en van sociale zaken vanwege de vervangende inkomsten voor de landbouw die een verlaging van de toekomstige druk op de sociale zekerheid tot gevolg hebben.

De administratieve lasten kunnen in de ogen van dhr. Cuperus beperkt blijven. Een groot deel van de infrastructuur bestaat in zijn ogen al (b.v. de AID). De druk van administratieve lasten dient opgevangen te worden door ervoor te betalen. In contracten zoals ze nu door Rijkswaterstaat worden gehanteerd is tijd en budget opgenomen voor het uitvoeren van administratie. Rijkswaterstaat wil niet bij voorbaat betalen voor de ontwikkeling van een certificaat. Maar bij het afsluiten van contracten met gecertificeerde boeren ziet zij de administratie die leidt tot kwaliteitswaarborging als een integraal, en dus betaalt, onderdeel van het contract.



## **Interview Gert-Jan Kool, Agrarische Natuur Vereniging, 6 juni 2003.**

Interview gehouden door Martien van Bavel.

### *Positie organisatie m.b.t. certificaat Natuurbeheer*

Gert-Jan Kool is lid van de Agrarische Natuur Vereniging Den Haneker (Alblasserwaard/Vijfherenlanden). Hiervan zijn zowel boeren als burgers lid. De vereniging houdt zich bezig met natuurbeheer in het kader van de SAN, en is bij de uitvoering hiervan in de Alblasserwaard/Vijfherenlanden aanspreekpunt voor het ministerie. De leden van de vereniging voeren de SAN uit, onder controle van werkgroepen van de vereniging. De werkgroepen hebben de mogelijkheid om bij onvoldoende geleverde kwaliteit tot sancties over te gaan.

Dhr. Kool is agrariër, lid van de natuurvereniging en doet van daaruit aan agrarisch natuurbeheer. Bovendien is hij lid van het bestuur van de vereniging (klopt dit? MvB) en lid van de commissie die de controle op de SAN uitvoert (klopt dit? MvB).

Dhr. Kool denkt dat certificering van belang is voor Den Haneker. Doordat het meer vertrouwen schept kan het een basis vormen voor meer bevoegdheden voor de vereniging, zoals een positie als natuurbeherende instantie. Die positie wordt door de vereniging nagestreefd omdat dat haar mogelijkheden sterk zou vergroten. Daarnaast zou de administratieve last van controles door certificering kunnen beperken. Het vertrouwen dat een certificaat schept maakt frequente controle minder noodzakelijk en het moment kan opgepakt worden om controle geïntegreerd plaats te kunnen laten vinden. Hoewel certificering van natuurbeheer voor de natuurvereniging een interessant onderwerp is, is het niet iets waar men op dit moment sterk op inzet. Daarvoor is het te weinig concreet.

### *Verwachtingen van het certificaat*

Gert-Jan Kool is een voorstander van certificering van natuurbeheer, maar ziet een certificaat niet als een randvoorwaarde voor succesvol natuurbeheer. In de werkwijze die gehanteerd wordt bij AVN Den Haneker is met name het draagvlak in de streek belangrijk, en certificering is daar slechts één van de hulpmiddelen in. Op het schaalniveau van de streek kent men elkaar en controleert men elkaar. In een natuurvereniging zijn zowel boeren als burgers vertegenwoordigd, wat garandeert dat men elkaar scherp houdt en voorkomt dat de AVN een belangenbehartiger van een sector wordt.

Dhr. Kool noemt een tweeledig doel voor certificering. Ten eerste is dat het waarborgen van voldoende kwaliteit in de opleiding, ten tweede het waarborgen van voldoende kwaliteit voor de uitvoering. Hij ziet mogelijkheden voor marktwerking, maar waarschuwt het beoordelen van natuurbeheerders op zaken waar zij geen invloed op uit kunnen oefenen. Het is tenslotte mogelijk om veel energie in natuurbeheer te steken, terwijl b.v. door weersomstandigheden de doelen niet gehaald worden. Dhr. Kool ziet mogelijkheden voor een toename van de hoeveelheid natuurbeheer. De deskundigheid zal toenemen, waardoor overheden meer aan particulieren en agrariërs over durven te laten.

Bovendien kan de toegenomen deskundigheid in de ogen van dhr. Kool ook leiden tot andere producten dan het beheer van natuur, b.v. advies over de lokale natuur aan gemeenten. Een differentiërende werking is volgens dhr. Kool gewenst, maar hij waarschuwt dat 'Brussel' vanuit de wil om een uniform beleid te voeren dergelijke verschillen niet toestaat. Tot slot verwacht dhr. Kool dat de kwaliteit van het natuurbeheer toe zal nemen,

omdat er met een certificaat (waar een extra beloning tegenover staat) meer stimulans is om te investeren in voorlichting, onderwijs en begeleiding. De bestaande regelingen financieren alleen de uitvoering.

#### *Beeld van het certificaat*

Gert-Jan Kool ziet het certificaat tweeledig. Ten eerste heeft het een opleidingsfunctie. Een bepaalde opleiding moet doorlopen worden om het certificaat te behalen, waardoor een minimumeis aan de kennisoverdracht te stellen is. Een tweede vorm is de certificering van de uitvoering, hetzij via de AVN naar de leden, hetzij direct van de leden. Het gaat hierbij om een certificaat waarbij het opgeleverde resultaat centraal staat. Er dient steekproefsgewijze controle plaats te vinden, waarbij grensgevallen op een hogere frequentie van controles kunnen rekenen. Verder hangt in de ogen van dhr. Kool de beloning af van de mate waarin aan het certificaat voldaan wordt. De certificering dient zich in de ogen van dhr. Kool te richten op alle vormen van natuurbeheer. De controle kan deels plaatsvinden door de AVN zelf, deze is het best op de hoogte van de specifieke lokale situatie. Hierdoor kan zij rekening houden met omgevingsfactoren die niet aan de beheerder te wijten zijn en context gerelateerd controleren. Een extra controleslag kan door LNV gedaan worden, in overleg met de AVN. Bij de controles is het van belang dat alle aspecten ineens meegenomen worden, om zo de administratieve lasten tot een minimum te beperken. De certificering en de uitvoering zou eventueel gekoppeld kunnen worden aan de gebiedscontracten in het kader van het gebiedsbeleid van het ministerie van LNV. Dhr. Kool vindt dat het certificaat differentiërend moet werken en op het opgeleverde resultaat gericht moet zijn. Dat is ook precies wat een certificaat voor kan hebben op Programma Beheer.

#### *Alternatieve instrumenten*

Certificering is volgens Gert-Jan Kool geen must voor beloning op basis voor het opgeleverde resultaat. Dhr. Kool noemt het begrip Natuurproductiebetaling als een alternatief instrument.

#### *Verwachtingen ten aanzien van LNV / sector*

Dhr. Kool legt het initiatief bij de natuurverenigingen. De overheid is naar zijn idee met name op regels gericht, en daardoor minder aangewezen om van begin af aan het initiatief te nemen. Het is ook een mogelijkheid om vanuit de gebiedscommissie initiatief te nemen. Het is om het draagvlak breed te houden van belang dat de initiërende organisatie geen sector vertegenwoordigt. De overheid heeft in de ogen van dhr. Kool met name een faciliterende rol.

### *Kansen en knelpunten*

Dhr. Kool is van mening dat er een beloning tegenover het certificaat moet staan. De natuurbeheerders hebben het gevoel dat zij de overheid een klus uit handen nemen. Hierbij is het van belang dat het facilitatiegeld al komt voordat het product klaar is, anders bloeit het proces dood. Bovendien mag er geen te sterke wissel op de leden van de vereniging getrokken worden.

De kansen liggen volgens dhr. Kool met name in de afname van controledruk die kan ontstaan door het toenemende vertrouwen n.a.v. een certificaat. Een tweede kans is het versterken van de mogelijkheid om AVN's in te huren als adviseur m.b.t. natuur in hun regio. Deze mogelijkheid wordt versterkt door de toenemende professionalisering.

## **Interview Arno Willems, Unie van Bosgroepen, 10 juni 2003.**

Interview gehouden door Marie-José Smits.

### *Positie organisatie en functionaris m.b.t. certificaat Natuurbeheer*

Arno Willems is directeur van de Unie van Bosgroepen (UvB). Bosgroepen zijn samenwerkingsverbanden van boseigenaren. Er zijn momenteel 4 bosgroepen, en de Unie van Bosgroepen is de overkoepelende organisatie. Ze richten zich bijvoorbeeld op gezamenlijke in- en verkoop. Maar ze doen ook subsidieaanvragen voor de leden. De UvB heeft zo'n 50.000 hectare subsidieaanvragen voorbereid voor de SN en een beperkt aantal aanvragen voor de SAN.

De Unie van Bosgroepen heeft ervaring met certificering via FSC. FSC is een wereldwijde organisatie die principes en criteria heeft opgesteld waartegen bosbeheer gecertificeerd kan, en ook alle producten uit dat bos (voornamelijk hout) is daarmee gecertificeerd. De UvB heeft meegewerkt aan de Nederlandse invulling van FSC. Daarnaast is voor de bosgroepleden de zogenaamde groeps-certificering ontwikkeld. Nu hebben ze een groepscontract bij SKAL wat inhoudt dat ze mogen optreden namens de leden. Dat wil zeggen dat ze de boseigenaren controleren namens SKAL.

Er is geen verband tussen FSC en SN. Arno Willems heeft bij LNV wel gepleit voor zo'n verband. Bijvoorbeeld dat voor personen die FSC gecertificeerd zijn geldt dat zij automatisch aan bepaalde eisen van SN voldoen. LNV wil echter niet zo'n verband, omdat er dan te veel vermenging ontstaat tussen markt (FSC) en overheid (SN).

### *Verwachtingen van certificaat*

Arno Willems vindt dat eerst duidelijk moet worden waarvoor zo'n certificaat bedoeld is, voordat hij zich kan uitspreken voor of tegen een certificaat. Het certificaat zou als doel kunnen hebben:

- economisch gewin (inkoop van natuurbeheer door derden);
- milieu gewin (duurzaam beheer bevorderen);
- politiek gewin (politieke onderbouwing van SN en SAN).

Als je als overheid certificering wil stimuleren, moet je eerst aangeven waar het priemaat ligt. Het kan ook zijn dat men meerdere doelen nastreeft, maar ook dat moet men dan aangeven. LNV moet duidelijk zijn in wat ze wil.

Certificering kost geld. Er zijn veel administratieve kosten mee gemoeid. Dus moet het ook iets opleveren. Dat zou bijvoorbeeld economisch gewin, of milieu gewin of politiek gewin kunnen zijn. Bij wie komt dat gewin terecht? Bij FSC hout is het momenteel zo dat het nauwelijks meer opbrengt dan niet-gecertificeerd hout. Het gewin komt dus niet bij de boseigenaren terecht.

- Wie zou een certificaat moeten ontwikkelen?

Het kan nooit zo zijn dat de overheid de certificeerder is. De overheid heeft bepaalde belangen bij een certificaat. Dan is het lastig wanneer de overheid gaat controleren of bepaalde individuen of organisaties wel of niet een certificaat mogen hebben. Een onafhankelijke organisatie, zoals bijvoorbeeld SKAL, zou de certificerende organisatie moeten

zijn. De lijst met eisen moet geformuleerd worden door de overheid samen met de stakeholders.

FSC is een vorm van gecertificeerd bosbeheer. Daar kan men wat van leren. Men zou ook iets kunnen leren van de Beoordelingsrichtlijn Duurzaam Bosbeheer. Die is in de maak door VROM. Daarmee wil men duurzaam houtgebruik stimuleren. Maar dan moet je eerst definiëren wat duurzaam beheer is. Daar is men nu mee bezig.

Men moet zich realiseren dat het proces van certificeren een lange weg is. Er zijn tenslotte veel stakeholders bij betrokken. Bovendien dreigt het altijd ingewikkelder te worden dan oorspronkelijk de bedoeling was. Er vindt tenslotte constant een belangenafweging plaats tussen de stakeholders. Het certificeringsproces is heel ingewikkeld, vooral wanneer je erin gaat zonder duidelijk doel.

- Zal certificering de kwaliteit van natuurbeheer verbeteren?

Dat is maar zeer de vraag. Certificering is het vastleggen van wat je doet. Daarnaast zit er een leeraspect aan omdat het je laat inzien wat je nu eigenlijk doet. Dit laatste kan leiden tot een hogere kwaliteit.

Als je een certificaat in het leven roept voor agrarisch en particulier natuurbeheer, dan moet je ook andere natuurbeschermingsorganisaties de kans geven zich te certificeren. Iedereen moet de kans krijgen om aan te tonen dat men aan bepaalde normen kan voldoen.

#### *Beeld van een certificaat*

In een certificaat moet staan welke beheersmaatregelen er genomen zijn en op welk doel die beheersmaatregelen gericht zijn.

- Wat is dan de meerwaarde van een certificaat ten opzichte van Programma Beheer?

Een certificaat zou gericht moeten zijn op de lange termijn, langer dan zes jaar. Het gaat om een beheersplan en een ontwikkelingsvisie. Het moet iets langdurigs en duurzaam zijn. Bovendien kan certificering betekenen dat de administratieve lasten verlegd worden van overheid naar beheerder. Het betekent een ander controlemechanisme. En misschien wel meer regels.

Een certificaat is per definitie een diploma. En je haalt een diploma omdat je hoopt dat je er verder iets mee kunt. Niet zozeer om de kennis op zich. Extra kennis is altijd een goed idee, maar het wordt wel erg veel regelgeving. De autodidacten worden niet gewaardeerd. Er lopen nu mensen rond bij particulier en agrarisch natuurbeheer die veel kennis hebben, maar geen opleiding.

#### *Alternatieve instrumenten*

Er zijn geen alternatieve instrumenten. Certificering wil zeggen dat een onafhankelijk instituut controleert of je je houdt aan de afspraken. Als je zelf iets bedenkt, dan wordt het zelfcertificering en dat is minder waard want niet onafhankelijk. Als je iets wilt, dan moet het gaan via derden die controleren of men zich houdt aan de afspraken.

#### *Verwachtingen ten aanzien van LNV / sector*

Van LNV verwacht Arno Willems:

- Duidelijkheid over het doel van certificering;

- Dat iedereen dezelfde kansen krijgt; dus certificeringsmogelijkheden voor iedereen;
- Dat men zich inzet om de administratieve lasten tot een minimum te beperken. (Een valkuil van certificering is dat er erg ingewikkelde procedures uitrollen. Bovendien moet men voorkomen dat er dubbel werk gedaan moet worden, dat wil zeggen werk voor Programma Beheer en voor het certificaat. Het certificaat moet naadloos aansluiten op Programma Beheer);
- Een landelijk certificaat. Er moet voorkomen worden dat de regels per provincie verschillen.

Wat de sector betreft is het moeilijk om te formuleren wat de verwachtingen zijn. Tenslotte, er zijn grote verschillen tussen bijvoorbeeld agrarische natuurbeheerders en particulieren die al generaties lang een bos beheren.

De sector moet meepraten, zodra duidelijk is wat LNV wil. De sector moet niet het voortouw nemen. Dat is namelijk erg moeilijk omdat je dan nooit precies doet wat LNV wil. Dan gaan certificering en Programma Beheer naast elkaar lopen en dat willen we niet. Certificering moet aansluiten bij Programma Beheer, en dat ligt bij LNV. Dus moet LNV het voortouw nemen.

De UvB wil meedenken in het proces. Dat hebben ze ook gedaan met de FSC, en ze hebben dus ervaring op dit terrein.

## **Interview Tjebbe de Boer, DLG, 17 juni 2003.**

Interview gehouden door Marie-José Smits.

### *Positie organisatie en functionaris m.b.t. certificaat Natuurbeheer*

Tjebbe de Boer heeft wel eerder gehoord over het onderwerp certificering van natuurbeheer, maar heeft er geen ervaring mee. Wat voor hem het dichtst in de buurt komt is het project 'Controle op Afstand', van DLG samen met de ANV 'Waterland' en regiodirectie Noord-West. In dit project is onderzocht of het mogelijk is (een deel van) de controle op agrarisch natuurbeheer over te laten aan een ANV, waarbij DLG het protocol voorschrijft. In een certificaat zou zo iets ook geregeld kunnen worden.

Het rapport 'Controle op Afstand' is bijna klaar. Het project is succesvol geweest. De afspraken zijn goed nagekomen door de ANV. De ANV heeft aangetoond het organisatorisch aan te kunnen en de kennis in huis te hebben.

Probleem is nog 'Brussel'. Brussel eist dat minimaal 5% van de subsidieaanvragen wordt gecontroleerd. Nu wordt door DLG een hoger percentage gecontroleerd. Door zo'n project zou dat dus terug kunnen naar 5%, maar niet lager. Het project 'Controle op Afstand' heeft het voordeel dat dan 100% van de subsidieaanvragen gecontroleerd worden, namelijk door de ANV's.

### *Verwachtingen van certificaat*

Tjebbe de Boer denkt dat een certificaat kan leiden tot minder controlelast voor de overheid en tot meer kwaliteitsborging. Natuurbeheer is moeilijk in regeltjes te vangen. De motivatie van de beheerder is belangrijk. De beheerder moet het kunnen en willen.

- Wat gaat er mis als er geen certificaat komt?

Dan blijven we steken waar we nu zijn, met veel regeltjes. Voor kwalitatief goed natuurbeheer is meer nodig dan regeltjes. Je hebt motivatie nodig en kennis.

Wanneer er een certificaat is, dan heb je minder gedetailleerde regels nodig en minder controle. Het kan de administratieve lastendruk voor de overheid en voor de beheerder verlagen.

Het Programma Beheer moet dan aangepast worden. Een certificaat kan ertoe leiden dat de overheid vertrouwen krijgt in een organisatie. Dankzij dat vertrouwen kunnen de regels dan meer globaal gehouden worden.

De controle kan dan plaatsvinden door een ANV, of door Natuurmonumenten of door een bosorganisatie. DLG wil wel meewerken aan de ontwikkeling van een instrument.

Een certificaat komt vooral goed tot z'n recht wanneer je de keuze hebt uit verschillende beheerders. Bijvoorbeeld wanneer je kunt kiezen tussen verschillende pachters, die al dan niet gecertificeerd zijn. Dan krijg je concurrentie en een marktmechanisme. Maar in de praktijk valt er meestal weinig te kiezen. Het gaat tenslotte om mensen of organisaties die op eigen grond zitten. Dus dan heb je niet echt zo iets als een marktmechanisme.

Een certificaat kan voor een breder publiek inzichtelijk maken dat er kwaliteit geleverd wordt. Dan kunnen derden ook natuurbeheer gaan inkopen. Dat gebeurt nu nog heel weinig, maar dat komt vooral omdat alle partijen zo geïsoleerd bezig zijn. De houding van de overheid is: wij betalen dus wij bepalen. Als men co-financiering wil, dan moet die houding veranderen. Een certificaat kan misschien iets helpen. Maar het gaat in de eerste

plaats om een andere houding van de overheid. Een certificaat is niet het middel, maar kan misschien een positief effect hebben.

#### *Beeld van een certificaat*

Een certificaat zou een afspraak kunnen zijn tussen een bevoegde instantie (bijvoorbeeld de overheid) en een terreinbeheerder. De inhoud is dan dat het natuurterrein van de beheerder wordt beheerd volgens de doelen van de overheid en met gebruikmaking van de expertise van de beheerder. Beide partijen dienen vertrouwen te hebben in elkaar. Een certificaat is het resultaat van een vertrouwensproces.

Organisaties gericht op natuurbeheer moeten aantonen dat ze het kunnen. Daarbij gaat het er om:

- dat ze de deskundigheid in huis hebben, de kennis;
- dat men in het verleden bewezen heeft dat men natuur goed kan beheren;
- dat men een organisatie heeft die transparant is: dat duidelijk is wat ze doen, hoeveel het oplevert, wat het kost.

Dat betekent dat ze inzichtelijk moeten maken wat ze doen wat betreft:

- registratie;
- financiën;
- monitoring.

De overheid wil invloed uitoefenen op het beheer van natuur. Een certificaat kan daarbij een middel zijn omdat je zo aanstuurt op professionalisering.

Het belang van de beheerder is dat het onderscheidend werkt. Het belang van de overheid is dat je dan minder gedetailleerde regelgeving nodig hebt en minder controle. Bovendien kan het de kwaliteit van het beheer vergroten.

Er zijn wel investeringen nodig om zo'n certificaat te ontwikkelen. De kosten daarvan moeten afgewogen worden tegen de voordelen. De balans is nog onduidelijk. Het zou eens uitgezocht moeten worden wat de kosten en baten zouden kunnen zijn.

#### *Alternatieve instrumenten*

Een alternatief instrument zou zoiets kunnen zijn als het project Controle op Afstand. Daar zitten elementen in die ook van toepassing kunnen zijn op een certificaat. Het project Controle op Afstand zou een begin kunnen zijn van een certificeringsproces.

Verder is het alternatief: alles bij het oude laten. Tjebbe de Boer is er een voorstander van om het idee van certificering verder te doordenken.

#### *Verwachtingen ten aanzien van LNV / sector*

Een certificaat is zowel in het belang van LNV als in het belang van natuurbeheerorganisaties. Wie het initiatief neemt om te komen tot een certificaat maakt Tjebbe de Boer niet uit. De beste weg volgens hem is een werkgroep bestaande uit hooggeplaatste mensen uit de sector en de overheid.

Voor bosbeheer bestaat al een certificaat, het FSC. Daar kan men wat van leren. Zoiets zou men ook voor agrarisch en particulier natuurbeheer kunnen ontwikkelen. Maar dan moet dat ook gelden voor de traditionele natuurbeschermingsorganisaties. Eigenlijk voor iedereen die subsidie krijgt op het gebied van natuurbeheer. Ze zouden bijvoorbeeld kun-



nen beginnen met de traditionele natuurbeschermingsorganisaties zoals Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. En met een paar goed functionerende ANV's.

DLG kan een rol spelen bij de ontwikkeling van een certificaat. Bijvoorbeeld bij het omschrijven van wat goed natuurbeheer is. Dan gaat het zowel om een ecologisch-inhoudelijke kant als een procesmatige kant. DLG kan ook een rol vervullen bij het beoordelen van potentiële kandidaten voor een certificaat.

Als een certificaat er eenmaal is, dan moet er nog controle uitgevoerd worden. Daar kan DLG eveneens een rol in vervullen.

#### *Kansen en knelpunten*

Nu is nog niet duidelijk wat de lasten en voordelen zijn van een certificaat. Dat moet eerst uitgezocht worden.

Bij provincies en gemeenten, en soms ook bedrijven, is wel interesse om mee te betalen aan natuurbeheer. De provincies hebben ook veel kennis in huis. Wanneer er certificaten bestaan, kan het voor hen gemakkelijker worden om zaken te doen. Daar zou winst in kunnen zitten.

## **Interview André Borgdorff, gemeente Bodegraven, 30 juni 2003.**

Interview gehouden door Martien van Bavel.

### *Positie organisatie m.b.t. certificaat Natuurbeheer*

Dhr. Borgdorff is burgemeester van de gemeente Bodegraven. Deze gemeente ligt midden in het groene hart. Een belangrijk deel van de gemeente maakt deel uit van De Venen, een van de grote landschappelijke complexen van het groene hart. Vanuit deze positie is dhr. Borgdorff betrokken bij een aantal overlegfora over de toekomst van het groene hart.

In de gemeente Bodegraven heeft men tot op heden nog geen ervaring met de certificering van natuurbeheer. Er loopt wel een landinrichtingsproject in het noorden van de gemeente waar een agrarische natuurvereniging actief is. De gemeente zelf is echter niet zodanig betrokken dat zij zelf ervaring hiermee heeft. Reden hiervoor is volgens dhr. Borgdorff dat zowel de gemeenteraad als de ambtelijke organisatie er nog niet aan toe zijn. Bodegraven, samen met veel andere gemeenten, is van oudsher niet op het platteland gericht, en niet gewend om daarin te (financieel) participeren. Voor het behoud van het groene hart is het echter van belang dat agrarisch en particulier natuurbeheer, en andere groene diensten, zich gaan ontwikkelen. Certificering kan hierin een stimulerende rol vervullen, en is daardoor van belang voor de gemeente Bodegraven.

### *Verwachtingen van het certificaat*

In de ogen van dhr. Borgdorff is de agrarische sector in principe het best toegerust voor het beheer van het landelijk gebied. Zij hebben veel kennis van de specifieke lokale situatie in huis. Hiervoor is het wel van belang dat zij voldoende economisch perspectief hebben. In het groene hart is dit door veel redenen, waaronder het kwetsbare landschap, niet afdoende het geval. De toenemende nadruk op agrarisch natuurbeheer biedt agrariërs kansen op een alternatieve en wellicht perspectiefvolle inkomstenbron. Dhr. Borgdorff zelf ziet mogelijkheden in natuurbeheer, bijvoorbeeld in combinatie met groenfonds en rood voor groen compensatie, als middel voor behoud van het groene hart. Certificering is een van de instrumenten die de helderheid en het vertrouwen van de burger in agrarisch natuurbeheer kunnen vergroten. Het voornaamste doel van een certificaat is hiermee te omschrijven als het creëren van helderheid en vertrouwen in natuurbeheer door de agrarische sector.

Dhr. Borgdorff is van mening dat een certificaat meer particulieren en boeren de kans zal geven om natuur te beheren. In een situatie van helderheid en vertrouwen op de kwaliteit kunnen overheidsinstrumenten als rood voor groen compensatie en groenfonds ingezet worden voor natuurbeheer. Hierdoor wordt de totale hoeveelheid beschikbaar geld voor natuurbeheer groter. Belangrijk is echter wel te realiseren dat hiervoor ook binnen de gemeente een cultuurverandering nodig is. De kwaliteit van natuurbeheer zal in de ogen van dhr. Borgdorff ook toenemen. Ten eerste omdat er normen ontwikkeld zullen worden en ten tweede omdat agrariërs beter dan natuurbeherende instanties in staat zijn om het groene hart te beheren.

### *Beeld van het certificaat*

Dhr. Borgdorff ziet een certificaat met name als een keurmerk, waarin een minimumkwaliteit gegarandeerd wordt. Dit impliceert dat ook kennisoverdracht benodigd is om deze minimumkwaliteit te bereiken. Het belangrijkste in zijn ogen is de boeren continu een

spiegel voor te houden. In de ogen van dhr. Borgdorff kan een certificaat differentiërend werken. Het is wel van belang de vragers goed in kaart te brengen en te categoriseren.

#### *Alternatieve instrumenten*

Certificering van natuurbeheer is in de ogen van dhr. Borgdorff een instrument dat een rol vervult in een mix aan instrumenten, waarbij hij de nadruk legt op instrumenten waarbij ook de gemeente een rol kan vervullen, zoals het eerder genoemde groenfonds. Naar de mening van dhr. Borgdorff verkoopt kwaliteit zichzelf, en is certificering een instrument om kwaliteit inzichtelijk te maken.

#### *Verwachtingen ten aanzien van LNV / sector*

Dhr. Borgdorff is van mening dat de sector en het ministerie certificering gezamenlijk moeten oppakken en ontwikkelen. Dit kan omdat er een constructieve sfeer heerst bij zowel de sector als de minister. Dhr. Borgdorff vindt dan ook dat dit thema opgepakt moet worden op basis van vertrouwen. De gemeenten zijn wel steeds meer een speler, maar zijn geen initiatiefnemer. Het komen tot een certificaat is, in het verlengde van het behoud van het groene hart, in het belang van alle partijen.

#### *Kansen en knelpunten*

De voornaamste kansen liggen volgens dhr. Borgdorff in het meedoen van burgers en gemeenten. Hiervoor is nog een grote cultuuromslag nodig maar als dat lukt dan zijn de mogelijkheden groot. Het hiermee samenhangende knelpunt is dat deze cultuuromslag niet slaagt. Een tweede knelpunt dat dhr. Borgdorff noemt is een gebrek aan vertrouwen en een teveel aan regelzucht van het ministerie van LNV.

## **Interview met Adriaan van der Schans, LNV, 20 oktober 2003.**

Interview gehouden door Marie-José Smits.

### *Positie organisatie en functionaris m.b.t. certificaat Natuurbeheer*

De minister heeft aangegeven dat hij een certificaat ziet als mogelijk instrument om de kwaliteit van agrarisch en particulier natuurbeheer te borgen. De minister is er een voorstander van om meer agrariërs en andere particulieren te betrekken bij natuurbeheer. Daarmee krijgt men te maken met veel individuen die zich bezig gaan houden met natuurbeheer, en de kwaliteit van hun beheer moet geborgd worden.

LNV was ook betrokken bij de ontwikkeling van het certificaat 'Erkend Natuurbeheerder', wat ontwikkeld is door de praktijkschool in Horst.

Adriaan van der Schans werkt aan een project wat gericht is op de omslag van verwerving van grond voor natuurontwikkeling naar natuurbeheer door agrariërs en andere particulieren zonder grondaankoop.

### *Beeld van certificaat*

Een certificaat kan er op twee manieren uitzien. Als eerste een certificaat als afsluiting van een cursus, bijvoorbeeld de cursus zoals die in Horst wordt georganiseerd. Dat is een bewijs dat je weet hoe je een stuk land moet beheren. Hiermee kunnen groepen aangeven dat ze naast agrarische kennis ook kennis in huis hebben wat betreft natuurbeheer. Een tweede type certificaat is niet een cursus maar een borging. In dit type certificaat staan beheersmaatregelen, en een onafhankelijk privaat instituut controleert of de gecertificeerde zich ook houdt aan die regels. Het certificaat geeft daarmee garanties over de kwaliteit van het beheer. Het gaat dan niet om het afrekenen op de output, zoals nu in Programma Beheer. En ook niet om sancties als de output niet gehaald wordt. Het gaat er wel om dat de gecertificeerde kan aantonen wat hij heeft gedaan om het beoogde doel, de natuurdoelen, te halen. Het is een systeem met tussentijdse evaluaties door de beheerders. Op basis van de evaluaties neemt de gecertificeerde adequate maatregelen. De evaluaties en de wijze waarop de beheerder omgaat met de resultaten van de evaluaties is vooraf vastgelegd om de kwaliteit van deze acties te borgen. Het onafhankelijke instituut toetst het gehele systeem. Door de evaluaties heeft het systeem ook een leereffect. Het na te streven natuurdoel en de daarbij horende beheersmaatregelen moeten in een beheersplan staan. Wanneer het einddoel niet bereikt dreigt te worden, bijvoorbeeld door het weer, dan biedt het systeem waarborgen dat de gecertificeerde de juiste beheersmaatregelen neemt om het doel toch zoveel mogelijk te halen. Bovendien kan de beheerder door het systeem ook bij eventuele aanpassingen aantonen wat hij heeft gedaan. Het is dus een flexibel systeem met kwaliteitsborging.

Een certificaat zou er als volgt uit kunnen zien:

- de beheerder moet een zekere basiskennis hebben, dit zou in de vorm van een cursus met diploma georganiseerd kunnen worden;
- de beheerder moet een bedrijfsplan maken waar het natuurdoel een intergraal onderdeel van vormt. In het bedrijfsplan staan dan ook de beheersmaatregelen;
- het systeem moet flexibel zijn wanneer de omstandigheden anders zijn dan vooraf verwacht werd (bijvoorbeeld onverwacht droog of nat weer). Misschien moet er op

- regionaal niveau iets georganiseerd worden zodat bij onverwachte omstandigheden gezamenlijk nagedacht wordt over hoe de beheersplannen aangepast moeten worden;
- er moet een registratiesysteem komen zodat de beheerder kan aantonen de adequate maatregelen te hebben genomen om het natuurdoel zoveel mogelijk te realiseren;
  - er moet een onafhankelijk privaat controlerend instituut komen.

- Wie zou de onafhankelijke certificerende instantie kunnen zijn?

Dat weet ik nog niet, misschien moet die instantie nog ontwikkeld worden. Het kan in ieder geval geen overheidsinstelling zijn, omdat het hier een taak betreft van het bedrijfsleven zelf.

- Voor wie zou een certificaat ontwikkeld moeten worden, voor agrariër en andere particulieren of voor alle natuurbeheerders?

Voor individuen en kleine organisaties. De grote natuurbeheerorganisaties, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Landschappen moeten ook kwaliteit leveren, maar worden op een andere manier gecontroleerd. De ANV's hebben op dit moment onvoldoende juridische status om hierin namens hun leden op te treden. Het onderscheid tussen grote en kleine organisaties is geen principieel, maar een praktisch onderscheid.

- Gaat het om meerdere certificaten naast elkaar, of gaat het om één certificaat?

Het moet zo simpel mogelijk. Zoveel mogelijk kijken naar het gemeenschappelijke, en dat in een certificaat verwerken. Eventueel kunnen specifieke aspecten in een deelcertificaat. Maar het is belangrijk om het zo simpel mogelijk te houden.

#### *Verwachtingen van certificaat*

Een cursus, zoals bijvoorbeeld ontwikkeld in Horst, is nuttig. Met zo'n cursus kan de sector zich profileren. Maar de meeste mogelijkheden zijn weggelegd voor het tweede type certificaat. Wanneer een certificaat van het type borging gebruikt wordt, dan kunnen de controles van de overheid versoepeld worden. De nadruk komt minder te liggen op de sancties. De beheerder moet wel kunnen aantonen alles in het werk te hebben gesteld om het natuurdoel zoveel mogelijk te realiseren.

Het doel van een certificaat is: meer kwaliteit. Kwaliteitsverhoging is een issue wat altijd wordt nagestreefd. En een mooi nevenproduct zou zijn: minder controle nodig. Het motto van de huidige minister is: niet zorgen voor, maar zorgen dat. Door zelforganisatie zou het natuurbeheer door agrariërs en particulieren effectiever moeten kunnen. Het heeft te maken met het volwassen worden van natuurbeheer door agrariërs en particulieren.

- Moet een certificaat differentiërend werken?

LNV heeft er geen behoefte aan om extra drempels op te werpen. Het moet voor de beheerder zelf interessant zijn. Met een certificaat kunnen ze de markt opgaan. Er zijn meer mogelijke opdrachtgevers dan alleen LNV. En met een certificaat kunnen ze wellicht komen tot afspraken over soepelere controles.

### *Alternatieve instrumenten*

Het alternatief is een top-down systeem zoals we nu hebben, met controles en sancties. Een certificaat zou kunnen leiden tot een zelfregulerend systeem, met een onafhankelijk instituut wat controleert.

### *Verwachtingen ten aanzien van LNV / sector*

De sector moet het regelen. Het ligt voor de hand dat de sector dat doet in goed overleg met LNV (de potentiële opdrachtgever), zodat het kan leiden tot overdracht van controle. LNV is overigens niet de enige partij die fungeert als opdrachtgever. Ook de provincies, de waterschappen, de gemeenten, bedrijven die te maken hebben met natuurcompensatieregelingen e.d. zijn potentiële opdrachtgevers.

Het systeem van certificering kan alleen van de grond komen wanneer de sector met een initiatief komt. Die moeten iets op papier zetten en daarmee naar de opdrachtgevers komen. Van bovenaf opleggen is niet de goede weg. LNV is één van de opdrachtgevers. Het is een omslag in het denken, meer marktgericht. De opdrachtnemer moet zijn product in de etalage zetten. De sector moet met iets komen wat in het belang van LNV is. Het belang van LNV is: meer kwaliteit door een flexibeler systeem en minder geld nodig voor controles.

### *Kansen en knelpunten*

Om te komen tot een certificaat zijn flinke investeringen nodig. Op termijn moet het leiden tot minder administratieve lasten, en dus een kostenreductie zowel aan de kant van de overheid als aan de kant van de beheerders. Maar in eerste instantie gaat het om een investering, en de sector moet die investering willen maken.

## Bijlage 4      Lijst met afkortingen

ANV	Agrarische Natuur Vereniging
AOC	Agrarisch Opleidings Centrum
CLM	Centrum voor Landbouw en Milieu
CML	Centrum voor Milieukunde, Leiden
DLG	Dienst Landelijk Gebied
FSC	Forest Stewardship Council
GLP	Goede Landbouw Praktijk
LEI	Landbouw Economisch Instituut
LLTB	Limburgse Land en Tuinbouw Bond
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LTO	Land en Tuinbouw Organisatie
MDW	operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
PTC+	Practical Training Centre (voorheen IPC)
SAN	Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
SBB	Staatsbosbeheer
SN	Subsidieregeling Natuurbeheer
SNM	Stichting Natuur en Milieu
UvB	Unie van Bosgroepen

## Literatuur

Blitterswijk (2000), H.van, J.J. de Jong en C.J.M. van Vliet, Certificering van kleine bos-bedrijven, Alterra rapport 031.

Diederer, Paul (2003), Burger, laat de consument met rust! in: Burgers en Consumenten - de spanning tussen houding en gedrag, LEI werkdokument.

Het Bosschap (2002), Nieuwsbrief no. 19 - december 2002, zie [www.boschap.nl](http://www.boschap.nl).

IKC (1997), Borgen en certificeren in de landbouw en visserij, ministerie van LNV.

LNV (1994), Certificatie in de agrofood sector. Instrument voor overheidscontrole? Ministerie van LNV, directie Milieu, Kwaliteit, Gezondheid.

MDW-werkgroep (1996), Certificering, Normalisatie en Certificatie, februari 1996.

Minister van EZ (1995), Normen, Certificaten en Open Grenzen, nota aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 21 670, nrs. 7-8.

Nieuwsbrief voor Boeren met Natuur (2002), nummer 1 - november 2002, uitgegeven door LLTB.

Terstad, Jan (1999), Swedish experiences of incentives for the protection of nature, in: The Science of the Total Environment 240 (1999) 189-196.

Verkerk, Suzan en Judith van Erp (2002), Certificering als instrument voor naleving van regelgeving. Kansen en risico's, in: Openbaar bestuur, 2002-4, blz. 2 - 5.

Winden, Aad van (2002), Een beleidsinitiatief voor transparantie van keurmerken?, notitie ECLNV.

Ypma, M.E. en T.F. Van Gaasbeek (2001), Waar in het bronsgroen eikenhout ... (On)mogelijkheden van vermarkten van de omgeving, LEI-rapport 7.01.05.