

Natuurbeleid in de beheerpraktijk

**Een onderzoek naar kansen en knelpunten
in de sturingsrelaties tussen overheden en beheerders
ten behoeve van de Natuurbalans 2001**

**C.J.M van Vliet
H. van Blitterswijk
M.A. Hoogstra
C.A. Balduk
R.J.H.G. Henkens**

Alterra-Rapport 463

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2002

REFERAAT

C.J.M. van Vliet, H. van Blitterswijk, C.A. Balduk, M.A. Hoogstra, R.J.H.G. Henkens, 2002. Natuurbeleid in de Beheerpraktijk. Een onderzoek naar kansen en knelpunten in de sturingsrelaties tussen overheden en beheerders ten behoeve van de Natuurbalans 2001. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 463, 63 blz.

Dit onderzoek beschrijft de sturingsrelaties tussen overheden en beheerders van natuur in Nederland. Het geeft een overzicht van het overheidsbeleid en de belangrijkste subsidieregelingen voor het beheer van bos, natuur en landschap. Vooral gezien vanuit de positie van de beheerders geeft het rapport een analyse van de manier waarop de overheid met deze regelingen het beheer tracht te sturen en hoe de beheerders dit ervaren. Het rapport inventariseert een aantal knelpunten en doet aanbevelingen om deze op te lossen.

Trefwoorden: natuurbeheer, natuurbeleid, Programma Beheer, subsidieregelingen, terreinbeheerders

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door €18,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 463. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2002 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	7
1 Inleiding, afbakening en werkwijze	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Afbakening	10
1.3 Werkwijze	11
2 Wetten en regelingen voor natuurbeheer	13
2.1 Algemeen	13
2.2 Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn	13
2.3 Subsidieregeling Natuurbeheer	15
2.4 Boswet	20
2.5 Natuurschoonwet	21
2.6 Natuurbeschermingswet 1998	23
2.7 Flora- en faunawet	25
2.8 Nationale Parken	27
2.9 Soortenbeleid	29
3 Thematische benadering van de resultaten	32
3.1 Algemeen	32
3.2 Het natuurbeleid	32
3.3 Communicatie en deskundigheid	34
3.4 Betrokkenheid en draagvlak	35
3.5 Aansturing en uitvoering van regelingen	36
3.6 Financiële en fiscale aspecten	38
3.7 Samenwerking	40
3.8 Onderlinge afstemming	41
4 Conclusies en aanbevelingen	45
4.1 Algemeen	45
4.2 Conclusies per instrument	45
4.3 Conclusies per thema	46
4.4 Aanbevelingen	48
Literatuur	50
Bijlage 1. Overzicht respondenten	52
Bijlage 2. Begeleidingsgroep	53
Bijlage 3. Checklist voor interviews	54
Bijlage 4.: Verslag rondetafelbijeenkomst	60

Woord vooraf

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van het onderzoeksprogramma “Functievervulling Natuur, Bos en Landschap” van de dienst Wetenschap en Kennisoverdracht van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV/DWK). Het Natuurplanbureau was opdrachtgever voor dit specifieke onderzoek en heeft de eerste resultaten verwerkt in de Natuurbalans 2001 (RIVM, 2001)

De begeleidingsgroep bestond uit mevrouw H. Bredenoord en mevrouw M. Sanders (RIVM/Natuurplanbureau) en de heren R.L. Busink (Ministerie van LNV), R. van Oostenbrugge (RIVM/Natuurplanbureau), L. Treep (Expertisecentrum LNV), A.J.H. Willems (Unie van Bosgroepen), R.M.W.J. Nas (Bosschap), P.C. von Meijenfeldt (De Landschappen), H.N. Siebel (Natuurmonumenten) en M.N. van Wijk (Alterra). Wij bedanken hen hartelijk voor hun bijdragen aan het onderzoek.

Daarnaast zijn de onderzoekers veel dank verschuldigd aan de respondenten en de deelnemers aan de rondetafelbijeenkomst, die allen vanuit hun eigen specifieke kennis en ervaring de basisinformatie hebben geleverd voor deze studie.

De interviews zijn uitgevoerd in 2001, ook de rondetafelbijeenkomst vond plaats in dat jaar. Een klein deel van de uitkomsten is daardoor wellicht ingehaald door de nieuwste ontwikkelingen. Tijdens het schrijven van het eindrapport is zoveel mogelijk geprobeerd de informatie te actualiseren.

Wageningen, mei 2002

C.J.M. van Vliet
Projectleider

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de sturingsrelaties tussen overheden en beheerders; het besteedt aandacht aan de invulling van het natuurbeleid door overheden, de invulling van het natuurbeheer door de beheerders en de wisselwerking die er tussen overheden en beheerders bestaat. De informatie voor dit onderzoek is verkregen door bestudering van schriftelijke bronnen, door middel van interviews met beheerders en beleidsmedewerkers en uit discussies tijdens een rondetafelbijeenkomst met leidinggevenden uit beleid en beheer.

Beheerders van natuur, bos en landschap vormen een essentiële schakel in de realisatie van natuurdoelen. Enerzijds spelen zij in op maatschappelijke wensen en beleidsdoelstellingen, anderzijds hebben zij hun eigen doelen. Overheden proberen daar invloed op uit te oefenen door wetgeving, regelgeving en subsidies.

De beheerders van natuur bos en landschap vormen een zeer diverse groep, met sterk verschillende organisatiestructuren en uiteenlopende oppervlaktes terrein in beheer. Deze verscheidenheid vraagt om maatwerk in de aansturing door overheden.

In dit onderzoek komen het algemene natuurbeleid, de Habitatrichtlijn, Vogelrichtlijn, Subsidieregeling Natuurbeheer, Natuurschoonwet, Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet, Boswet, Beleid voor Nationale Parken en Soortenbeleid aan de orde. Niet alleen de inhoud van de regelingen, maar ook de manier waarop de regelingen tot stand komen en worden uitgevoerd wordt behandeld.

- Belangrijkste conclusies uit de interviews
 - Beheerders ervaren de communicatie tussen overheden en beheerders als groot knelpunt ervaren.
 - Veel beheerders zien onduidelijkheid als groot knelpunt; dat geldt voor onduidelijkheid in fiscale regels, datum van invoering van regelingen, consequenties van regelingen voor de beheerpraktijk en financiële (of juridische) gevolgen van het niet halen van natuurdoelen.
 - Beheerders ervaren een tekort aan kennis en continuïteit bij de overheden; overheden kennen de beheerpraktijk onvoldoende en regelingen zijn daardoor soms niet praktisch.
 - Respondenten aan de kant van de terreinbeheerders vinden de nota “Natuur voor mensen, mensen voor natuur” vaag, vooral de definitie van het natuurbegrip.
 - Beheerders vinden dat de overheid, wanneer zij gebruik maakt van hun kennis en ervaring in werkgroepen of stuurgroepen, ook daadwerkelijk iets met hun inbreng moet doen.
 - Beheerders constateren dat de beleidsintenties van de rijksoverheid ten aanzien van sturen op hoofdlijnen, afrekenen op resultaat, “gelijke monniken, gelijke kappen”, verkleinen van het aantal regelingen en verminderen van de administratieve last in de praktijk deels nog niet worden waargemaakt en deels

nader moeten worden ingevuld. Over de intenties op zichzelf zijn beheerders positief gestemd.

- Beheerders zijn bezorgd over de resultaten van het milieubeleid in relatie tot het terreinbeheer; zij vrezen dat de milieucondities onvoldoende zullen verbeteren wat betekent dat bepaalde natuurdoelen niet kunnen worden gehaald.
- De rolverdeling tussen rijk en provincies is na de decentralisatie-impuls sterk veranderd, maar de consequenties en verantwoordelijkheden op uitvoeringsniveau zijn niet helder vastgelegd.

- Belangrijkste conclusies uit het onderzoek

Onderzoeksvraag: wordt het dagelijkse natuurbeheer in Nederland door de overheden ondersteund of belemmerd en in welke mate gebeurt dat?

De rijksoverheid steunt door middel van financiële bijdragen beheerders in het uitvoeren van natuurbeheer en deze bijdragen zijn belangrijk voor beheerders. De hoogte van de bijdragen is echter niet van dien aard dat ze alleen bepalend zijn voor de natuurtypen die de beheerders nastreven. Wanneer de rijksoverheid meer sturing wil uitoefenen in de richting van “hogere natuurdoelen”, moet daarvoor misschien de financiële stimulans worden verhoogd, maar zeker moet duidelijk zijn welke consequenties het niet behalen van het resultaat voor de beheerders heeft.

Onderzoeksvraag: wat zijn de belangrijkste knelpunten, waar zijn kansen om te komen tot verbetering en hoe kan de overheid hierin faciliteren?

De belangrijkste knelpunten hebben te maken met communicatie over en duidelijkheid in beleid en regelgeving en met afstemming in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, zowel tussen overheden onderling als tussen overheden en uitvoerders. Ook de milieucondities die nodig zijn voor het behalen van bepaalde natuurdoelen vormen een punt van zorg.

De overheid kan de beheerders faciliteren

- door te zorgen voor voldoende capaciteit, kennis en continuïteit,
- door te investeren in draagvlak en vertrouwen door samen met beheerders te werken aan vernieuwing van regelingen en verbetering van de uitvoeringspraktijk
- door samen met de beheerders regelingen te maken die praktisch uitvoerbaar zijn en die aansluiten bij de beheerpraktijk.

1 Inleiding, afbakening en werkwijze

1.1 Inleiding

Beheerders van natuur, bos en landschap vormen een essentiële schakel in de realisatie van natuurdoelen die door de overheid zijn vastgesteld. Terreinbeherende organisaties spelen beleidsdoelstellingen maar ook op maatschappelijke wensen; zij streven daarnaast ook eigen doelen na. De verschillende overheden proberen invloed uit te oefenen op het beheer door het inzetten van sturingsinstrumenten (wetgeving, regelgeving, subsidies). Deze interacties tussen overheden en beheerders verlopen met wisselend succes.

De groep van beheerders van natuurterreinen en bos is zeer divers. Er zijn publieke organisaties (Staatsbosbeheer, Defensie, gemeenten), private organisaties (Natuurmonumenten, De Landschappen), particuliere beheerders (bos- en landgoedeigenaren, agrariërs met tijdelijk of permanent bos) en bedrijven die bossen of landgoederen beheren.

De oppervlaktes die zij beheren lopen uiteen van enkele tot vele duizenden hectaren en ook de doelen van de eigenaren kunnen sterk verschillen. Defensie bijvoorbeeld heeft primair als doel de terreinen geschikt te houden voor oefeningen, Natuurmonumenten heeft als eerste doel natuurbeheer, met meer of minder ruimte voor recreatie, voor particulieren speelt instandhouding van het bezit de grootste rol al dan niet met houtproductie en gemeenten zijn meestal in de eerste plaats gericht op het recreatief gebruik van hun terreinen door burgers.

Tabel 1 Oppervlakte bos en natuurterrein (bij benadering) per beheerdercategorie (Bron: Natuurbalans 2001).

Staatsbosbeheer	201.000 ha
Natuurmonumenten	84.000
De Landschappen	87.500
Defensie	17.500
Gemeenten	45.000
Particulieren	124.000

Deze diversiteit aan beheerders in aard, beheerde oppervlakte en doelen, vraagt om maatwerk in aansturing en facilitering door de overheden. Daarbij komt dat niet alle categorieën beheerders goed te bereiken zijn. Van de 'kleine' bosbeheerders met oppervlaktes van minder dan 5 ha wordt geen administratie bij gehouden (Met elkaar beheren zij 65.000 ha). Alleen via de Bosgroepen kan een deel van hen, als ze tenminste lid zijn, wel worden bereikt.

Zowel bij beheerders als bij overheden bestond behoefte aan inzicht in de kansen en de knelpunten die het overheidsbeleid biedt voor de beheerder in hun dagelijkse praktijk. In dit onderzoek is vooral vanuit de positie van de beheerder geredeneerd.

Centraal staan de vragen :

- wordt het dagelijkse natuurbeheer in Nederland door de overheden ondersteund of belemmerd en in welke mate gebeurt dat?
- wat zijn de belangrijkste knelpunten, waar zijn kansen om te komen tot verbetering en hoe kan de overheid hierin faciliteren?

Dit onderzoek bouwt voort op eerdere projecten die zijn uitgevoerd voor de Natuurbalans 1999, de Natuurbalans 2000 en het programma Bosonderzoek van het ministerie van LNV (o.a. Kuindersma, 1998; Ligthart en Bennett, 1999; Van Wijk en Van Blitterswijk, 2000; Van Wijk, De Molenaar en De Jong, 2000). In de Natuurbalansen van 1999 en 2000 wordt geconstateerd dat het rijk verwacht dat Staatsbosbeheer en de terreinbeherende organisaties een belangrijke bijdrage leveren aan de instandhouding van het areaal natuur, maar of en hoe dit werkt is niet verder onderzocht. Van Wijk, De Molenaar en De Jong (2000) geven aanzetten om te komen tot een graadmeter beheer en leggen verbanden tussen o.a. beheersvergoedingen, Programma Beheer en de kwaliteit van beheer en beheersinspanningen. Van Blitterswijk en Van Wijk (2000) gaan vooral in op het bosbeleid en Bennett en Ligthart (1999) behandelen de Natuurbeschermingswet, de Flora- en faunawet, het instrument Nationale Parken en de Europese regelgeving, met een aantal knelpunten voor het beheer.

1.2 Afbakening

Dit onderzoek is oriënterend en inventariserend van aard. Een verschil met eerder onderzoek is dat dit onderzoek vooral uitgaat van de positie van de beheerders. Het is bedoeld om kansen en knelpunten te signaleren en richt zich op het beheer van natuur, bos en landschap door organisaties, overheden en personen. Naast nationaal beleid en regelgeving komen op internationaal niveau de Europese Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn aan de orde. Ook wordt aandacht besteed aan de afstemming tussen instrumenten, de consistentie van instrumenten en het onderwerp Nationale Parken. Het beheer van wateren en nieuwe natuur, agrarisch natuurbeheer (de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer van het Programma Beheer) en aanleg en onderhoud van kleine landschapselementen vallen buiten dit kader, omdat zowel de doelgroep als de regelingen sterk verschillen van de onderwerpen die dit onderzoek behandelt.

Een aantal voorheen afzonderlijke regelingen is opgegaan in of vervangen door het Programma Beheer en om die reden niet meegenomen in het onderzoek: de Regeling Subsidies Particuliere Terreinbeherende Natuurbeschermingsorganisaties, de Bijdrageregeling Beheer Samenwerking Bos 1993, het Besluit Aanleg Landschapselementen (BAL) en het Besluit Ontwikkeling Landschapselementen (BOL), de Regeling Functiebeloning Bos en Natuurterreinen, de Regeling Stimulering Bosuitbreiding op Landbouwgronden en de Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling (RBON).

De Regeling Effectgerichte Maatregelen in bossen en natuurterreinen (in het kader van OBN) is niet opgenomen omdat dit een onderzoek op zichzelf zou zijn.

De Jachtwet en de Vogelwet zijn opgegaan in de nieuwe Flora- en faunawet en zijn om die reden niet afzonderlijk bekeken. De Stimuleringsregeling vernieuwing landelijk gebied is niet direct gericht op het beheer van natuur en bos en daarom eveneens niet in dit onderzoek meegenomen. Het onderzoek besteedt logischerwijs veel aandacht aan het Programma Beheer, maar is geen evaluatie van het Programma Beheer; het biedt wel aanknopingspunten hiervoor.

1.3 Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van interviews die zijn afgenomen door een team van vijf onderzoekers met ecologische, bestuurskundige en economische achtergronden. De onderzoekers hebben nauw samengewerkt met een begeleidingsgroep, bestaande uit medewerkers van het Ministerie van LNV, RIVM/Natuurplanbureau, Expertisecentrum LNV, de terreinbeherende organisaties en vertegenwoordigers van de particuliere terreineigenaren (zie Bijlage 2. Begeleidingsgroep). Een tussentijdse rapportage op hoofdlijnen vormde de basis voor een rondetafelbijeenkomst met een aantal leidinggevenden en *opinion leaders* (zie Bijlage 4.: Verslag rondetafelbijeenkomst) en voor de paragraaf “Natuurbeleid in de beheerpraktijk” in de Natuurbalans 2001.

Als eerste stap is een inventarisatie gemaakt van de relevante wetten en regelingen (nationaal en internationaal). Het gaat daarbij om wetten en regelingen die direct in technisch en financieel opzicht het beheer van terreinen beïnvloeden, zoals Programma Beheer en de Flora- en faunawet, maar ook om fiscale voorzieningen, zoals voor landgoederen die gerangschikt zijn onder de Natuurschoonwet.

Het betreft: Natuurschoonwet, Flora- en faunawet, Programma Beheer (Subsidieregeling Natuurbeheer), Natuurbeschermingswet, Boswet, Europese Habitatrichtlijn, Europese Vogelrichtlijn, het beleid voor Nationale Parken en Soortbescherming. Een beknopte beschrijving per onderdeel staat in hoofdstuk 2.

In overleg met de begeleidingscommissie is een beredeneerde selectie gemaakt van beheerders en beleidsambtenaren om met de interviews een zo groot mogelijk deel van “het veld” te dekken (zie Bijlage 1. Overzicht respondenten). Er zijn twintig interviews uitgevoerd aan de hand van een checklist met overwegend open vragen (zie Bijlage 3. Checklist voor interviews). Aan het begin van het interview konden de respondenten aangeven welke onderwerpen en regelingen in ieder geval aan de orde moesten komen. Vervolgens is de respondenten ook gevraagd naar hun mening over een aantal thema's:

- De regie van het natuurbeleid door overheden
- Informatie, kennis en communicatie
- Betrokkenheid en draagvlak
- Aansturing en uitvoering van regelingen
- Financiële en fiscale aspecten
- Samenwerking
- Onderlinge afstemming (tussen beleid, regelingen, instanties)

De interviews zijn gehouden in 2001. De analyse van de interviewverslagen is uitgevoerd door eerst per interview die onderwerpen te markeren die de respondent belangrijk vond. Vervolgens is dit vergeleken met andere interviews om te zien of en zo ja, in welke mate de genoemde onderwerpen door meer respondenten of groepen van respondenten worden gedragen. De resultaten zijn per instrument en per thema verwerkt. Omdat de rapportage in 2002 heeft plaats gevonden, is de informatie zoveel mogelijk geactualiseerd door middel van een aantal aanvullende vragen per telefoon.

Een onderzoek door middel van interviews legt meningen en percepties van respondenten vast. Omdat er ook sprake is van belangen en soms belangentegenstellingen is geprobeerd om deze meningen en percepties te toetsen aan die van andere actorgroepen.

De voorlopige resultaten van de analyse uit de inventarisatie en de interviews zijn in een rondetafelbijeenkomst ter reflectie voorgelegd aan vertegenwoordigers van de terreinbeheerders en van de overheid. Zij hebben in die bijeenkomst de resultaten getoetst op consistentie en relevantie. De deelnemers discussieerden aan de hand van de thema's die hiervoor zijn genoemd (zie ook Bijlage 4.: Verslag rondetafelbijeenkomst). Een tweede doel van de rondetafelbijeenkomst was om te inventariseren of er in de interviewfase geen belangrijke zaken over het hoofd waren gezien.

Het Natuurplanbureau heeft de eerste resultaten van de interviews, gecombineerd met de resultaten van de rondetafelbijeenkomst verwerkt in de teksten die vanuit dit onderzoek werden aangeleverd voor de Natuurbalans 2001.

2 Wetten en regelingen voor natuurbeheer

2.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de Europese Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, die ook op landelijk niveau een steeds grotere rol spelen. Van de landelijke wet- en regelgeving worden behandeld de Subsidieregeling Natuurbeheer (Programma Beheer), de Boswet, de Natuurbeschermingswet, de Natuurschoonwet, de Flora- en faunawet, het Soortenbeleid en het beleid voor Nationale Parken. Omdat de Subsidieregeling Natuurbeheer zo veel beheerders raakt en bovendien tijdens de interviews volop in de belangstelling stond wordt hier verhoudingsgewijs veel aandacht aan besteed.

Van elke opgenomen regeling wordt kort het doel beschreven en voor wie de regeling bestemd is, gevolgd door de reacties van de respondenten. In enkele gevallen worden belangrijke knelpunten genoemd die uit de literatuur naar voren zijn gekomen. Waar mogelijk worden hieruit conclusies getrokken.

2.2 Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Doel

De Vogelrichtlijn (1979) richt zich op de bescherming en het beheer van alle op het grondgebied van de Europese Unie in het wild levende vogels en hun habitats. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de instandhouding van al deze vogelsoorten en in het bijzonder de trekvogels. De lidstaten zijn verplicht om de verschillende natuurlijke habitats die het leefmilieu van de wilde vogels vormen in stand te houden.

De Habitatrichtlijn (1992) heeft als doel het waarborgen van de totale biologische verscheidenheid door het instandhouden van belangrijke habitats en soorten op het grondgebied van de Europese Unie. Op grond van de Vogelrichtlijn en op grond van de Habitatrichtlijn moeten lidstaten gebieden aanwijzen als Speciale Beschermingszone. Hiernaast bestaat de verplichting om passende maatregelen te nemen om de kwaliteit van de leefgebieden niet te laten verslechteren. Elke lidstaat moet maatschappelijke activiteiten in de beschermde zones reguleren, beheers- en inrichtingsmaatregelen nemen en een aantal soorten (bijlage IV van de Habitatrichtlijn en bijlage 1 van de Vogelrichtlijn) strikt beschermen in hun natuurlijke verspreidingsgebied.

Werkingsfeer

Nederland heeft de bepalingen voor bescherming van speciale soorten uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn omgezet naar Nederlandse wetgeving, in de nieuwe Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet. Deze vertaling van de beschermingsbepalingen uit de Europese richtlijnen in nationale wetgeving moet

ervoor zorgen dat alle overheden de natuurwaarden volwaardig meewegen in de planologische besluitvorming.

Nederland heeft in totaal 79 gebieden aangewezen onder de Vogelrichtlijn (website Ministerie van LNV april 2002) en 76 gebieden onder de Habitatrichtlijn. Alle activiteiten in een gebied dat is aangewezen onder de richtlijn zijn gebonden aan de voorwaarden die de richtlijn stelt.

Speciale beschermingszones kunnen in aanmerking komen voor Europese subsidies om beheersmaatregelen te financieren (het LIFE-fonds).

Knelpunten uit de literatuur

Ligthart en Bennett (2000) wijzen in hun verslag over de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn op de volgende (mogelijke) knelpunten:

- De stapeling van beschermingsregimes maakt de bestuurlijke taak er niet gemakkelijker op.
- De nationale, provinciale en gemeentelijke overheden zijn niet alleen verplicht de richtlijn te vertalen in een effectieve bescherming, maar worden ook in toenemende mate geconfronteerd met belemmeringen voor allerlei activiteiten. Rechtstreeks bij het aanwijzingsbesluit betrokken belangen dienen beter en zorgvuldiger te worden afgewogen.
- Of natuurwaarden daadwerkelijk worden beschermd, is afhankelijk van de toepassing en handhaving van deze regels. Decentrale overheden dragen hier een bijzondere verantwoordelijkheid, omdat zij immers veelal in eerste instantie hun goedkeuring moeten verlenen aan ingrepen met mogelijke gevolgen voor de beschermde habitats en soorten. Het slecht op de hoogte zijn van de inhoud van de verplichtingen bij de decentrale overheid en het ontbreken van nadere afspraken tussen de bestuurlijke partners over de implementatie van de richtlijnen is echter een belangrijk knelpunt.
- De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vereisen ook de strikte bescherming van een aantal soorten in het totale (natuurlijke) verspreidingsgebied (Bijlage IV van de Habitatrichtlijn, Bijlage I van de Vogelrichtlijn). Het is van groot belang hier in de besluitvorming over nieuwe ingrepen vanaf het begin rekening mee te houden.

Oordeel respondenten

Volgens de terreinbeherende organisaties geeft Nederland, weliswaar sterk vertraagd, op adequate wijze uitvoering aan de verplichting tot het aanwijzen van speciale beschermingszones onder deze richtlijn. Deze organisaties vinden de extra bescherming onder de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn een goede zaak maar zij signaleren wel enkele tekortkomingen.

Samen met de Stichting Natuur en Milieu wijzen zij er op dat belangrijke gebieden ten onrechte buiten de begrenzing vallen (bijvoorbeeld delen van de Westerschelde, delen van de Veluwe en de uiterwaarden van Rijn, Waal en IJssel). De organisaties vinden dat de begrenzing moet worden aangepast, omdat de genoemde gebieden voor bepaalde vogelsoorten integraal onderdeel uitmaken van hun leefgebied. In de tweede plaats zijn zij van mening dat er meer duidelijkheid moet komen over de activiteiten die wel of niet zijn toegestaan in de aangewezen gebieden. Ditzelfde bezwaar over onduidelijkheid is in de pers en de media onder andere door recreatie-ondernemers herhaalde malen geuit. Een derde groot bezwaar van zowel

terreinbeherende organisaties als particuliere beheerders is dat de overheid onvoldoende informatie heeft verstrekt over de aanwijzing van de gebieden en over de mogelijke consequenties daarvan.

De Nederlandse overheid is volgens vele respondenten traag geweest met de aanwijzing van de Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden. Volgens het ministerie van LNV kwam dit deels doordat men van mening was dat veel gebieden in Nederland met de bestaande regelgeving al voldoende bescherming boden aan de er voorkomende dieren en planten. Vooral particuliere beheerders vinden dat de bescherming van vogels en natuurgebieden in Nederland met de reeds bestaande regelgeving voldoende was gewaarborgd en zien de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn als een onnodige extra belasting. Zij vinden dat hiermee de eigen verantwoordelijkheid van beheerders eerder wordt ontkend dan gestimuleerd. Veel beheerders vinden de uitvoeringsregels voor bos- en natuurbeheer niet goed doordacht en dit leidt er toe dat veel terreinwerkzaamheden worden belemmerd.

Enkele respondenten wijzen er op dat meer dan 5000 belanghebbenden bezwaarschriften hebben ingediend tegen de aanwijzing van gebieden onder de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Deze respondenten zien dit vooral als reactie op het gebrek aan voorlichting en communicatie vanuit de landelijke overheid.

Terreinbeheerders wijzen er op dat de Nederlandse overheid in ieder geval voor een aantal soorten en voor een aantal gebieden te weinig informatie heeft over voorkomen en aantallen. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn schrijven deze informatie dwingend voor en hieraan moet in de toekomst aandacht worden besteed. Het ministerie van LNV heeft samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging Onderzoek Flora en Fauna op 30-11-2001 wel het 'natuurloket' ingesteld op internet, met als doel een zo volledig mogelijk beeld te geven van de aanwezigheid van soorten in Nederland. Zij maakt daartoe gebruik van informatie van de particuliere gegevens verzamelende organisaties (PGO's). De precieze gegevens zijn tegen betaling beschikbaar, per kilometerhok.

Concluderend

Het belangrijkste bezwaar van bijna alle respondenten is de gebrekkige communicatie over de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn door de rijksoverheid.

Ten tweede vindt men het een probleem dat er onduidelijkheid bestaat over welke activiteiten, ook voor het beheer, zijn toegestaan en welke niet.

2.3 Subsidieregeling Natuurbeheer

Het "Programma Beheer", dat op 1-1-2000 in werking is getreden, omvat twee regelingen, namelijk de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN). Hier wordt alleen de SN behandeld.

De Subsidieregeling Natuurbeheer vergoedt onder andere de beheerskosten van het instandhouden van bestaande natuur en compenseert inkomensverlies bij functieverandering zoals de inrichting van nieuwe natuur. Er wordt onderscheid gemaakt tussen basis- en pluspakketten, tussen een licht en een zwaar recreatiepakket

en tussen diverse landschapspakketten. Daarnaast is er een toeslag op de beheerssubsidie voor de openstelling van terreinen. De beheerssubsidies zijn vastgesteld op basis van normkosten.

Belangrijke veranderingen ten opzichte van eerdere regelingen zijn

- een duidelijker relatie tussen de inzet van middelen en de te realiseren natuurdoelen;
- meer ruimte voor particulieren bij het beheer van natuurgebieden;
- meer aandacht voor natuur en landschap buiten de ecologische hoofdstructuur.

(Ministerie van LNV, 1998).

Ook anders dan voorheen is dat de rijksoverheid het principe “gelijke monniken, gelijke kappen” wilde hanteren. De verwachting was dat dit mede de spanning tussen particulieren en natuurmonumenten zou kunnen verminderen en het vertrouwen in de overheid zou vergroten (Kuindersma, 1998). Een laatste verandering is dat er naast de inspanningen die gericht waren op het aantal hectares natuur, nu meer aandacht is gekomen voor de natuurkwaliteit.

Doel

Doel van de Subsidieregeling Natuurbeheer is het duurzaam instandhouden en uitbreiden van het areaal bos en natuurterrein en het versterken van de landschapskwaliteit binnen en buiten de ecologische hoofdstructuur. De rijksoverheid wil hiertoe particuliere beheerders intensiever bij het beheer betrekken. Tevens bevordert de regeling openstelling van terreinen voor het publiek.

Werkingsfeer

De regeling kan worden gebruikt door iedereen die in bezit is van het “duurzame gebruiksrecht” (dwz. eigenaar, pachter of vruchtgebruiker) van een natuurterrein dat voldoet aan de normen die in de pakketten worden genoemd.

De rijksoverheid heeft voor natuurdoelen op landelijk niveau maximum arealen vastgesteld waarvoor bijdragen beschikbaar worden gesteld. Voor nieuwe natuur zijn quota vastgesteld, die door de provincies moesten worden verdeeld. De provincies zijn verantwoordelijk voor het begrenzen van gebieden waar natuurontwikkeling en het beheer van landschapselementen kan plaatsvinden. Hiertoe moeten zij natuur- en landschapsgebiedsplannen opstellen. In een natuurgebiedsplan wordt vastgelegd welke natuur- en landschapsdoelen worden nagestreefd en hoeveel hectares van de verschillende basispakketten, pluspakketten en landschapspakketten er met rijkssubsidie ontwikkeld of in stand gehouden mogen worden. Totdat deze gebiedsplannen zijn vastgesteld blijven de begrenzingsplannen uit de Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling, de RBON, van kracht. Voor het aanvragen van beheerssubsidies voor bestaand bos en natuurterrein is geen gebiedsplan nodig, voor het aanvragen van subsidie voor nieuwe natuur was wel een gebiedsplan vereist.

DLG (Dienst Landelijk Gebied) en LASER (LAndelijke SERVICE bij Regelingen) handelen samen de subsidieaanvragen af. Grondeigenaren vragen de subsidie aan bij LASER, die de administratieve kant van de regeling uitvoert. DLG beoordeelt de

aanvragen inhoudelijk en voert steekproefsgewijs in het veld controles uit op uitgevoerde maatregelen en bekijkt of de doelen worden bereikt.

Oordeel respondenten

Doel en filosofie van de regeling

Alle respondenten vinden de filosofie van de regeling goed: afrekenen op resultaat en als beheerder zelf kunnen bepalen hoe dat resultaat wordt bereikt. Ten opzichte van eerdere regelingen vindt men het een goede stap vooruit dat er ook aandacht is voor het streven naar een hogere natuurkwaliteit, in de vorm van pluspakketten. Ook het principe “gelijke monniken, gelijke kappen”, wordt door de respondenten onderschreven.

Gelijke monniken, gelijke kappen?

Veel respondenten hebben grote twijfels bij de uitvoering van het principe “gelijke monniken”. Zo blijkt dit gelijkheidsprincipe bijvoorbeeld niet op te gaan voor de terreinbeherende waterwinbedrijven (uitgesloten van de regeling) en heeft ook Staatsbosbeheer eigen afspraken met de overheid.

Vertegenwoordigers van particuliere beheerdersorganisaties melden dat het voorkomt dat bepaalde terreinen van particulieren niet groot genoeg zijn om te worden opgenomen in de regeling. Wanneer terreinbeherende organisaties echter dergelijke stukken aankopen en inrichten kunnen zij wel aanspraak maken op de regeling. Dezelfde respondenten vinden dat het principe “gelijke monniken, gelijke kappen” ook niet opgaat; wanneer men buiten de provinciale begrenzing valt kan men geen aanspraak maken op bijdragen. Hier kan echter tegenin worden gebracht dat met een gebiedsplan de aanleg van nieuwe natuur wordt gecoördineerd en dat voorkomen wordt dat iedereen op elke plek, met overheidsbijdrage, een stuk natuur zou kunnen aanleggen.

Sturen op kwaliteit?

Een volgende kanttekening die respondenten plaatsen is dat het doel van de overheid om te sturen op natuurkwaliteit naar hun mening met deze regeling niet uit de verf komt. Weliswaar hebben beheerders meer vrijheid hoe zij het beheer invullen, maar de extra inspanningen die zij ten opzichte van basispakketten moeten doen om te voldoen aan de vereisten van een aantal pluspakketten worden niet voldoende gecompenseerd door de extra bijdragen. Dit, gecombineerd met de onzekerheid wat er gaat gebeuren als men het gewenste resultaat niet bereikt, doet veel respondenten kiezen voor het basispakket. De angst voor juridische procedures speelt hierbij zeker een rol. Beheerders kunnen 15% worden gekort op het pluspakket wanneer het resultaat niet wordt gehaald. De 85% die overblijft, is gelijk aan de bijdrage voor het basispakket.

Ook bij basispakketten kan de subsidie gedeeltelijk of geheel worden ingetrokken. Volgens Laser is deze mogelijkheid haast theoretisch omdat alleen bij ernstig ontoereikend of onjuist beheer het natuurdoel niet wordt gehaald. Respondenten vinden dit een negatieve benadering, ook omdat niet duidelijk is bij wie de bewijslast hiervoor komt te liggen.

Overigens is men niet bang dat de natuurkwaliteit als geheel eronder zal lijden omdat de beheerders vanuit zichzelf de behoefte hebben om hoge kwaliteit na te streven.

Invoering van de regeling

Over het algemeen zijn respondenten van mening dat de operationalisering van de regeling niet goed is voorbereid en dat er te weinig terugkoppeling is geweest met beheerders. Betrokkenen aan de uitvoerderskant vinden dat de vragen, opmerkingen en suggesties die in de technische werkgroep voor Programma Beheer werden gedaan onvoldoende zijn verwerkt tot formele aanpassingen in de regeling. Veel respondenten, zowel uitvoerders als beleidsmakers menen dat door de te snelle invoering ook allerlei regels onvoldoende doordacht waren en uitvoerende instanties onvoldoende inhoudelijk en logistiek waren voorbereid. Voorbeelden hiervan zijn het grote aantal op ad hoc basis ingehuurde tijdelijke krachten bij Laser en de grote hoeveelheden vragen die over de regeling Natuurbeheer zijn gesteld en waarop niet direct antwoord gegeven kon worden.

Veel respondenten voerden aan dat de aanvraag voor de Subsidieregeling Natuurbeheer niet kon worden ingediend omdat er geen provinciaal gebiedsplan was gemaakt. Blijkbaar verkeerde men in de veronderstelling dat het gebiedsplan ook voor bestaande natuur nodig was, terwijl dit alleen vereist was voor subsidieaanvragen voor nieuwe natuur.

Externe milieumomstandigheden

Respondenten geven aan dat het bereiken van gestelde natuurdoelen niet alleen afhankelijk is van het scheppen van de juiste voorwaarden door de beheerders, maar ook van externe omstandigheden waarop zij geen invloed hebben, zoals verdroging, verzuring, vermessing en versnippering. Ondanks het juiste beheer kunnen beheerders dus gekort worden bij de eindafrekening wanneer buiten hun schuld de milieucondities onvoldoende zijn om het gestelde natuurresultaat te bereiken. Respondenten van de terreinbeheerders vragen zich af hoe LASER hiermee om gaat aan het eind van de zesjarige perioden. De respondenten van de terreinbeheerders vinden dat het natuurbeleid veel meer gekoppeld zou moeten worden aan ander beleid, vooral het milieubeleid. Als de doelen van het milieubeleid niet worden gehaald vinden respondenten het niet realistisch om van beheerders te verwachten dat zij natuurdoelen die hier direct mee samenhangen wel kunnen realiseren.

Inhoud van de regeling

Beheerders vinden het Programma Beheer niet volledig voor wat betreft de opgenomen typen natuur. Zij zijn van mening dat er bijvoorbeeld te weinig onderverdelingen zijn voor bos. Daarnaast zijn de vergoedingen ook niet evenredig. Diverse beheerders melden dat de vergoedingen voor bos relatief hoog zijn. Een beheerder met zeldzaam schraal grasland onder brakke omstandigheden mist de broodnodige subsidies omdat dit specifieke type natuur niet in het Programma Beheer voorkomt.

In de literatuur wordt wel verondersteld dat Programma Beheer fraudegevoelig is, bijvoorbeeld doordat een extra soort in het gebied extra geld kan opleveren. Tijdens de interviews is niet gebleken dat terreinbeheerders in deze richting denken. Respondenten verwachten van de overheid dat men vertrouwen heeft in het beheer dat zij voeren. De aandacht voor resultaat in het Programma Beheer heeft in ieder

geval bij Natuurmonumenten geleid tot meer aandacht voor inventarisatie en monitoring. Overigens geven beheerders aan dat onvoldoende duidelijk is hoe monitoring plaats dient te vinden en evenmin bij wie de bewijslast ligt om de mate van realisatie van een natuurdoel aan te tonen.

Natuurmonumenten zet vraagtekens bij de soorten die in bepaalde pakketten aanwezig moeten zijn. Natuurmonumenten stelt ook dat de aanwijzing van natuurdoelen door provincies in gebiedsplannen regelmatig wringt met de reeds aanwezige natuurtypen. Volgens Natuurmonumenten zijn ook provincies afgeweken van de landelijke natuurdoelen omdat dat beter past bij de praktijk.

De regeling voor Effectgerichte Maatregelen uit het Overlevingsplan Bos en Natuur financiert het uitvoeren van maatregelen. De bedoeling is dat OBN wordt opgenomen in de Subsidieregeling Natuurbeheer. De systematiek van deze regeling (subsidiëren van maatregelen) strookt echter niet met het principe van outputsturing van het Programma Beheer waar de regeling is ondergebracht.

Het feit dat in de nieuwe Subsidieregeling Natuurbeheer ook een pachter aanspraak kan maken op subsidies heeft grote consequenties vooral voor terreinbeherende organisaties. In een aantal gevallen hebben deze organisaties met hun pachters bepaalde voorwaarden en tarieven voor pacht afgesproken, die onder meer zijn gebaseerd op de veronderstelling dat de organisatie de subsidie van de overheid ontvangt. Dit betekent dat de organisaties geld mislopen, wanneer de pachter de subsidie krijgt. De pachter kan voor inrichting en functieverandering alleen subsidie krijgen met toestemming van de eigenaar. Ook heeft de (erf)pachter toestemming nodig voor het aanvragen van beheersubsidie wanneer er sprake is van (erf)pacht met beperkende voorwaarden voor natuur- en landschapsbeheer. Goede afspraken tussen beheerder en pachter zijn noodzakelijk om conflicten te voorkomen.

De terreinbeherende organisaties zijn bovendien beducht voor het mogelijke gevolg dat zij minder zeggenschap krijgen over de door de pachter te realiseren natuurdoelen.

Concluderend

Respondenten ondersteunen in grote meerderheid **de principes** van het afrekenen op resultaat en “gelijke monniken gelijke kappen”. Respondenten zijn echter van mening dat het huidige sturen op resultaat geen stimulans naar hogere natuurdoelen in zich draagt en dat “gelijke monniken, gelijke kappen” niet volledig in praktijk wordt gebracht.

De communicatie tussen uitvoerders en beleidsmakers kende een goede opzet (werkgroep en stuurgroep) maar de uitkomsten zijn onvoldoende verwerkt in de regelgeving.

De milieucondities zijn als randvoorwaarden voor het realiseren van bepaalde typen natuur onvoldoende meegenomen in Programma Beheer. Bij de eindafrekening aan het eind van de zesjarige perioden bestaat nu de kans dat beheerders worden gekort op hun subsidie als de doelen niet worden gehaald door factoren die buiten hun invloedssfeer liggen.

2.4 Boswet

Doel

De Boswet is het belangrijkste instrument om bossen en andere houtopstanden van voldoende omvang en kwaliteit duurzaam in stand te houden en om het bosbeleid te realiseren.

Werkingsfeer

De Boswet is van toepassing op alle bossen en houtopstanden groter dan 10 are, of -in geval van rijbeplantingen- meer dan twintig bomen die gelegen zijn buiten de zogenaamde “bebouwde kom Boswet”. De Boswet is van toepassing op 335.000 ha bos. In dit onderzoek is niet gekeken naar bos dat buiten de werkingssfeer van de Boswet (binnen bebouwde kom) ligt.

Sinds 1996 is de uitvoering van de Boswet gedelegeerd aan de provincies. De provincies adviseren de minister van LNV over inhoudelijke zaken aangaande de Boswet en doen de handhaving en de controle van de Boswet in de eigen provincie.

LASER in Dordrecht houdt zich bezig met de administratieve afhandeling van de Boswet. Beseigenaren moeten voorgenomen vellingen bij LASER melden. LASER stuurt daarvan een afschrift naar de betrokken eigenaar, provincie en gemeente. Provincies kunnen voorwaarden stellen of een kapverbod uitvaardigen.

De Algemene Inspectie Dienst (AID) controleert de naleving van de Boswet bij Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat en Defensie. Naleving van de Boswet bij overige eigenaren wordt gecontroleerd door provinciale opsporingsambtenaren.

Knelpunten uit de literatuur

In de literatuur wordt het volgende mogelijke knelpunt genoemd. De Boswet legt de kwantiteit van bos in een bepaald beheersgebied vast en beïnvloedt middels de maximaal toegestane grootte van open plekken en toegestane periode voor herplant het beheer van het bos.

Uit eerder onderzoek naar geïntegreerd bosbeheer (Van Blitterswijk en Van Vliet, 2001) komt naar voren dat beheerders problemen hebben met de Boswet als het gaat om het maken van open plekken, zwaarder dunnen en de herplantplicht. De herplantplicht is vooral een knelpunt in verband met natuurlijke verjonging, die zelden binnen de maximaal toegestane termijn van drie jaar wordt gerealiseerd. Enkele provincies, waaronder Gelderland, geven standaard uitstel van de termijn van herplant, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan (Provincie Gelderland, 2001).

Oordeel respondenten

Respondenten van Natuurmonumenten, vertegenwoordigende organisaties en de particuliere beheerders onderschrijven het doel van de Boswet voor instandhouding van het areaal bos. De respondenten zijn echter unaniem van mening dat de uitvoeringsregels onvoldoende zijn toegesneden op het huidige bosbeheer. Men is van oordeel dat de wet niet meer aansluit bij het huidige denken over natuurwaarden in bossen. De provincies proberen dit weliswaar op te vangen door de Boswet

flexibel toe te passen, maar er lijkt hierover geen afstemming tussen provincies te bestaan. Bovendien moet de provincie wel de Boswet handhaven en controleren maar heeft zij beleidsmatig uitsluitend een adviserende taak. Voor de grote terreinbeherende organisaties en de organisaties die bosbeheerders adviseren is het een knelpunt dat regels in de ene provincie kunnen verschillen van die in een andere provincie.

Respondenten van het Bosschap en de terreinbeherende organisaties vinden dat de toepassing van de Boswet voor alle provincies hetzelfde zou moeten zijn. Zij zijn bovendien van oordeel dat dit in de wet geformaliseerd moet worden door het ministerie van LNV. Meer overleg tussen provincies en tussen provincies en AID en afstemming tussen provinciaal en landelijk niveau achten deze respondenten gewenst.

Het Bosschap doet de aanbeveling dat er duidelijke uitvoeringsinstructies komen waarin wordt afgebakend wat wel en niet is toegestaan in het bosbeheer. Dat vereenvoudigt de administratieve last voor het aanvragen van vergunningen.

Concluderend

Alle respondenten onderschrijven het doel van de Boswet. In grote meerderheid is men ook van mening dat de uitvoering van de wet niet meer past bij de huidige beheerpraktijk. De meeste respondenten zijn van oordeel dat meer uniformiteit tussen de afzonderlijke provincies in de uitvoering van de Boswet gewenst is. Sommigen vinden een formele aanpassing van de wet door het ministerie van LNV in dat opzicht noodzakelijk.

2.5 Natuurschoonwet

Doel

De Natuurschoonwet (NSW, 1928, herzien in 2000) heeft tot doel versnippering van het eigendom van landgoederen alsmede aantasting van het natuurschoon van landgoederen te voorkomen. De wet tracht dit te bereiken door de eigenaar van een landgoed fiscale voordelen te bieden in ruil voor een instandhoudingsplicht. Een landgoed moet daartoe gerangschikt zijn onder de Natuurschoonwet; het krijgt daarmee het predikaat NSW-landgoed.

Werkingsfeer

De aanvrager kan de eigenaar van het landgoed zijn, maar ook de vruchtgebruiker of erfpachter van de onroerende zaak. Om in aanmerking te komen dient het landgoed te voldoen aan een aantal eisen: een in Nederland gelegen, geheel of gedeeltelijk met bossen of andere houtopstanden bezet terrein, daaronder begrepen die waarop een buitenplaats of andere bij het karakter van het landgoed passende opstallen voorkomen, voor zover het blijven voortbestaan van dat onroerend goed in zijn karakteristieke verschijningsvorm voor het behoud van het natuurschoon wenselijk is. Een landgoed moet groter zijn dan 5 ha en voor meer dan 30% bedekt met houtopstanden. Voor historische buitenplaatsen is een oppervlakte van 1 ha voldoende. Landbouwgrond kan in combinatie met de rest van het landgoed (tot een

zeker maximum), eveneens gerangschikt worden als de percelen in belangrijke mate omzoomd worden door houtopstanden.

De fiscale tegemoetkomingen hebben betrekking op het successierecht, het schenkingsrecht, het recht van overgang, de vermogensbelasting, de onroerende zaakbelasting, de overdrachtsbelasting, de kapitaalsbelasting, de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. Opengestelde landgoederen genieten extra voordelen.

In december 2000 is de Natuurschoonwet gewijzigd. De maatregelen zijn erop gericht dat voortaan slechts die onroerende zaken die een wezenlijke bijdrage leveren aan natuurschoon als landgoed kunnen worden aangemerkt en voorts dat een relatie wordt gelegd tussen de omvang van de genoten faciliteiten op het gebied van successie- of schenkingsrecht en de periode dat het landgoed door de genietter van die faciliteiten in stand gehouden is. Daarnaast is het begrip landgoed in de zin van de Natuurschoonwet 1928 verruimd. Vroeger moest een landgoed “deels uit bossen of andere houtopstanden” bestaan, tegenwoordig geldt dat een landgoed deels uit “natuurterreinen, bossen of andere houtopstanden” moet bestaan.

Oordeel respondenten

Landgoedeigenaren zijn in meerdere typen te verdelen, waaronder particulieren, overheden, beleggingsmaatschappijen etc. De Federatie Particulier Grondbezit geeft aan dat men op het kantoor veel vragen gekregen heeft over de nieuwe regelingen. Hoewel de Federatie daar steeds beter op ingespeeld raakt, mist zij de capaciteit om alle vragen snel en goed te beantwoorden. In ieder geval blijkt dat particuliere landgoedeigenaren minder goed dan organisaties toegang hebben tot benodigde informatie en meer moeite hebben met de vereiste administratie en documentatie.

Particuliere eigenaren zijn tevreden met het feit dat de landgoeddefinitie is uitgebreid. In plaats van bos mag een landgoed nu ook deels uit ander natuurterrein bestaan. De nieuwe Natuurschoonwet heeft volgens hen echter ook een aantal onbedoelde negatieve effecten.

Het gezamenlijk rangschikken van meerdere landgoederen is beperkt. Dit vormt vooral een probleem voor de zogenoemde NSW-BV's, een constructie die wel wordt gebruikt als een landgoed in bezit is bij meerdere familieleden. De BV is eigenaar van het landgoed en de aandeelhouders zijn gerechtigd tot een deel van het landgoed via de aandelen. Als voorwaarde voor een NSW-BV geldt dat tenminste 70% van het vermogen moet bestaan uit gerangschikt bezit; de overige 30% mag bestaan uit bijv. geld of niet gerangschikt land. Deze voorwaarde is nodig voor het verkrijgen van vrijstelling van de vennootschapsbelasting (“transparence fiscale”).

Nieuwe gezamenlijke rangschikking is bij een oppervlakte van minder dan 5 ha alleen mogelijk als er geen opstal op de grond staat. Dat betekent dat bij een gezamenlijke rangschikking de opstallen in erfpacht buiten de rangschikking blijven, waardoor vervolgens de waarde van het bezit omlaag gaat en de 70-30% verhouding in gevaar komt. Daarmee loopt mogelijk ook de vrijstelling van de vennootschapsbelasting gevaar.

Bij de vrijstelling voor successierechten/schenkingsrecht geldt de voorwaarde dat het landgoed 25 jaar in stand wordt gehouden. Sinds 2000 geldt bovendien de bezitseys. De voordelen zijn nu gekoppeld aan de duur van het eigendom, met andere woorden aan de moeite die men zich heeft getroost voor instandhouding. Een knelpunt kan zich voordoen bij de aandeelhouders van een NSW-BV. Wanneer een aandeelhouder overlijdt, erven zijn nazaten de aandelen, vrij van successie. De nazaten moeten daarna 25 jaar aan de bezitseys voldoen, anders kan (een deel van) de genoten vrijstelling worden teruggevorderd.

De Federatie Particulier Grondbezit constateert dat de openstellingseisen niet synchroon lopen tussen de NSW en de Subsidieregeling Natuurbeheer. Bij een opengesteld gerangschikt landgoed valt de openstelling onder zowel de NSW als de SN. Onder de SN geldt de basisopenstelling waarbij men niet verplicht is om fietsers toe te laten. Onder de NSW wordt de openstelling geregeld in “aansrijving openstelling” en moeten fietsers wel worden toegelaten. Voor landgoedeigenaren is verplichte openstelling voor fietsers een knelpunt vanwege de hoge kosten die dit met zich mee brengt en de schade en onrust die bijvoorbeeld ‘mountainbikers’ kunnen veroorzaken. Als vervolg op de gewijzigde Natuurschoonwet uit 2000 moet een nieuw rangschikkingsbesluit worden gepubliceerd waarin de openstelling wordt geregeld; in mei 2002 was dit nog niet gebeurd.

Concluderend

De verruiming van de NSW juichen de landgoedbezitters algemeen toe, omdat meer landgoederen kunnen worden gerangschikt. Over het veranderen van de voorwaarden voor gezamenlijke rangschikking oordeelt men negatief omdat vooral een aantal kleinere landgoederen hierdoor in de problemen kan komen.

Synchronisatie van openstellingseisen tussen de Natuurschoonwet en de Subsidieregeling Natuurbeheer heeft niet plaats gevonden.

2.6 Natuurbeschermingswet 1998

Doel

Doel van de Natuurbeschermingswet (Nb-wet 1968, herzien en gepubliceerd in 1998, maar tot 2002 nog niet goedgekeurd door de Tweede Kamer) is de wettelijke bescherming van terreinen en wateren die van belang zijn vanwege hun natuurwetenschappelijke betekenis of hun natuurschoon. Door toepassing van de wet wordt een gebied als beschermd natuurmonument aangewezen. Het kan dan gaan om gebieden met (zeldzame) dieren- en plantensoorten, maar ook om gebieden die door hun ontstaansgeschiedenis, bodem of landschappelijke schoonheid waardevol zijn. Ook kunnen onder deze wet gebieden als Speciale Beschermingszone worden aangewezen zoals bedoeld in de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn.

Volgens het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn ongeveer 233 gebieden aangewezen tot beschermd natuurmonument. De totale oppervlakte van deze gebieden is ongeveer 312.000 hectare (200.000 ha daarvan is Waddenzee).

In mei 1998 is de herziene Natuurbeschermingswet gepubliceerd. De soortbescherming die onder de oude Natuurbeschermingswet van 1967 viel is ondergebracht in de Flora- en faunawet. In 2002 is de oude Natuurbeschermingswet uit 1967 nog van kracht. De behandeling van de nieuwe wet door de Tweede Kamer is door de val van het Kabinet in 2002 uitgesteld en kan pas gebeuren na installatie van een nieuwe regering. Dit is des te betreurenswaardiger omdat de Flora- en faunawet, die per 1 april 2002 van kracht is geworden, elkaar aan vullen en gelijktijdig van kracht zouden moeten zijn.

Werkingsfeer

De status 'beschermd gebied' of 'natuurmonument' kan worden aangevraagd door eigenaren en beheerders, maar een gebied kan ook door de overheid (rijk of provincie) worden aangewezen. De wet legt verplichtingen op voor instandhouding en verbiedt activiteiten die het voortbestaan in gevaar brengen. In Nederland biedt de Natuurbeschermingswet het hoogste beschermingsniveau voor natuurgebieden.

De wet kan gelden voor:

- beschermd natuurmonument: gebied dat van algemeen belang is om zijn natuurwetenschappelijke betekenis of zijn natuurschoon;
- beschermd landschapsgezicht: gebied dat vanwege zijn structuren, patronen of elementen dan wel anderszins vanwege zijn uiterlijke verschijningsvorm, historisch-landschappelijk van algemeen belang is.

Voor een beschermd natuurmonument moet een beheerplan worden gemaakt. De wet biedt de eigenaren en gebruikers de mogelijkheid om samen met de overheid (provincies) een beheerplan op te stellen. In dit beheerplan is precies vastgelegd welke activiteiten wel en niet zijn toegestaan. Voor de toegestane activiteiten is dan geen aparte vergunning nodig.

Kansen en knelpunten uit literatuur

Via de Natuurbeschermingswet kunnen beheerders samen met de overheid beheerplannen opstellen. Dit geeft beheerders meer begeleiding bij het bepalen van het natuurdoeltype en de precieze gevolgen voor henzelf. Ook kan deze bepaling een belangrijke schakel vormen tussen de beheerder en de eisen die voortvloeien uit andere regelingen.

Voor de meeste gebieden onder de Natuurbeschermingswet wet ontbreken beheerplannen. Natuurbalans 2000 (RIVM, 2000) noemt dit het grootste knelpunt bij de uitvoering van de Natuurbeschermingswet. Andere knelpunten die de Natuurbalans noemt, zijn gebrek aan geld en menskracht voor het opstellen van beheerplannen, moeite om tot overeenstemming te komen met alle betrokkenen en de te kleine oppervlakte van de aangewezen gebieden.

Oordeel respondenten

Onder respondenten bestaat onduidelijkheid over de invoering van de nieuwe Natuurbeschermingswet. Inhoudelijk hebben de respondenten weinig gemeld. De nieuwe Natuurbeschermingswet moet ook de gebiedsbescherming regelen voor gebieden die zijn aangewezen volgens de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Onderzoekers hebben de indruk dat de respondenten achter het principe van de wet

staan om belangrijke gebieden te beschermen, maar dat zij tegelijk behoefte hebben aan meer informatie en communicatie over de nieuwe wet.

Het ministerie van LNV beseft dat de onduidelijkheid over de nieuwe NB-wet en vooral over de vertaling van artikel 6 van de Habitatrictlijn in nationale wetgeving voor beheerders een probleem is en werkt aan een handreiking over hoe artikel 6 van de Habitatrictlijn moet worden geïnterpreteerd.

Concluderend

Ondanks het feit dat de Natuurbeschermingswet 1998 in de Staatscourant is gepubliceerd is de datum van invoering onzeker. De gebiedsbescherming volgens de wet wordt grotendeels door de respondenten onderschreven, maar zij hebben vooral behoefte aan duidelijkheid over de implicaties die de beschermde status heeft voor het beheer.

Doordat de behandeling van de nieuwe NB-wet moet wachten op een nieuw kabinet duurt de onduidelijkheid voor beheerders voort. Deels zal dit worden opgevangen door een handreiking die het ministerie van LNV voor beheerders zal schrijven over interpretatie van artikel 6 van de Habitatrictlijn.

2.7 Flora- en faunawet

Doel

Doel van de Flora- en faunawet is het instandhouden van de in- en uitheemse planten- en diersoorten die in het wild voorkomen. De Flora- en faunawet is een kaderwet die de Vogelwet, de Jachtwet, de Wet bedreigde uitheemse diersoorten en een deel van de ('oude') Natuurbeschermingswet vervangt. Deze wet is niet los te zien van de Natuurbeschermingswet 1998 (die in 2002 nog niet van kracht is). Deze laatste regelt de gebied- en habitatbescherming, terwijl de Flora- en faunawet de soortbescherming regelt.

De Flora- en faunawet verbiedt handelingen die in het wild levende dieren en planten in gevaar zouden kunnen brengen, kan kleine objecten of terreinen aanwijzen als beschermd leefgebied en kan soorten op een rode lijst plaatsen, zodat speciale beschermingsmaatregelen gelden. Ook de op soortbescherming gerichte onderdelen van de Europese regelgeving zijn opgenomen in de Flora- en faunawet.

Werkingsfeer

Uitgangspunt van de wet is dat op iedere burger de plicht rust om voldoende zorg in acht te nemen voor in het wild levende planten en dieren en hun directe leefomgeving. Dat betekent dat ieder die weet of kan vermoeden dat zijn handelen (of het nalaten daarvan) nadelige gevolgen voor planten of dieren kan veroorzaken, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten dan wel zich in te spannen om de nadelige gevolgen daarvan te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.

De discussies over het completeren van de wet in de vorm van Algemene Maatregelen van Bestuur zijn nog niet af. Ook de bijbehorende formulieren, bijvoorbeeld voor het verkrijgen van bepaalde ontheffingen, zijn bij de invoering van de wet nog niet verkrijgbaar.

Provincies kunnen binnen bepaalde grenzen nadere invulling geven aan de bepalingen in de Flora- en faunawet. Gedeputeerde Staten vormen de centrale spil bij de mogelijkheden om af te wijken van het beschermingsprincipe van de Flora- en faunawet. Zij zijn ook de bevoegde overheid voor het verstrekken van bijvoorbeeld ontheffingen voor het bejagen van bepaalde diersoorten. Landelijk gezien geeft de wet bijvoorbeeld aan dat het rapen van kievitseieren is toegestaan in de periode van 1 maart tot 8 april. Die periode kunnen provincies zelf eventueel inperken. Gedeputeerde Staten kunnen samenwerkingsverbanden van jachthouders erkennen als zogenoemde Faunabeheereenheden ten behoeve van het beheer van diersoorten of de bestrijding van schade door dieren. Alle provincies dienen de provinciale invulling uit te werken in de Provinciale Beleidsregels Flora- en faunawet.

Oordeel van respondenten

Respondenten van de terreinbeherende organisaties vinden het beginsel van de Flora- en faunawet een vooruitgang, omdat zij het principe van bescherming van alle in het wild levende dieren ondersteunen. Deze respondenten vinden de regeling eenvoudig en het schadepincipe helder; ze zijn tevreden met de nieuwe uitgangspunten voor de jacht.

Respondenten uit de particuliere sector denken dat de wet grote gevolgen zal hebben voor de uitvoering van de jacht en daarmee zeker ook voor de inkomsten uit jacht. Daarnaast signaleren zij als mogelijk knelpunt het feit dat jagers die tot dusver (een deel van) het faunabeheer van een gebied invulden (wildbeheereenheden) omdat ze bepaalde soorten mochten bejagen, dat in de toekomst niet meer zullen doen. Men vreest vooral dat het toezicht in de terreinen hierdoor zal afnemen. De faunabeheereenheden die volgens de Flora- en faunawet moeten worden opgezet zijn in 2002 in verschillende provincies in oprichting.

Natuurmonumenten betreurt evenals andere terreinbeheerders de onduidelijkheid rond de invoering van de wet, die een aantal malen werd uitgesteld. Daarnaast is men ontevreden over het feit dat de invulling oa. in de vorm van een aantal Maatregelen van Bestuur niet was geregeld toen de wet van kracht werd.

In 2002 is de aanvankelijk tamelijk positieve stemming over de wet omgeslagen in grote zorg bij velen die betrokken zijn bij het terreinbeheer. Dat wordt deels veroorzaakt doordat de Natuurbeschermingswet 1998 nog niet van kracht is. Toen de Flora- en faunawet van kracht werd, waren beheerders van bos en natuurterreinen van oordeel dat de wet het beheer niet in de weg zou zitten. Men nam aan dat zorgvuldig beheer normaal doorgang zou kunnen vinden en niet strijdig zou zijn met de wet. De bosgroepen echter zijn in het voorjaar van 2002 geconfronteerd met het feit dat werkzaamheden in het kader van Overlevingsplan Bos en Natuur niet op het geplande tijdstip konden worden uitgevoerd (baggeren, plaggen en houtkap), omdat ze zouden leiden tot verstoring van beschermde dieren in het voortplantingsseizoen. Ook is in het voorjaar van 2002 vellingswerk dat door Staatsbosbeheer werd uitgevoerd, na een klacht van een burger stilgelegd op last van de Officier van Justitie. Volgens de letter van de wet kan normaal beheer van terreinen niet worden

uitgevoerd omdat dat onvermijdelijk tot verstoring zal leiden. Veel terreinbeheerders vrezen dat zij ook voor maatregelen die zij al jaren toepassen en die geleid hebben tot de aanwezigheid van bepaalde soorten, zullen moeten motiveren dat die maatregelen niet schadelijk zijn voor het voortbestaan van die soorten.

Terreinbeheerders betreuren het dat de rijksoverheid geen duidelijke uitvoeringsinstructies heeft gegeven waarbij vooral het doel van de wet voorop staat. Dergelijke uitvoeringsinstructies dienen naar de mening van de beheerders ook te voorkomen dat de uitwerking van de Flora- en faunawet zich meer richt op de bescherming van individuen in plaats van op de instandhouding van soorten.

Het Ministerie van LNV is van mening dat er met de Flora- en faunawet geen sprake is van een trendbreuk met het verleden, omdat ook bijvoorbeeld onder de Vogelwet 1936 het verstoren van vogels was verboden. Het ministerie kan zich wel voorstellen dat beheerders terughoudender worden omdat burgers mondiger worden en vaker dan vroeger klachten zullen indienen. Beheerders brengen hier tegenin dat het voorzorgprincipe in de nieuwe wet toch duidelijk anders is dan in eerdere wetten, omdat het toen vooral ging om het voorkómen van *opzettelijke* verstoring.

Dat ook natuurbeheerders zich meer dan vroeger moeten afvragen welke gevolgen beheerswerkzaamheden voor bepaalde soorten kunnen hebben vindt men in het algemeen een logische ontwikkeling. De situatie die in 2002 lijkt te ontstaan, namelijk dat normaal beheer niet meer mogelijk lijkt zonder in aanvaring te komen met de Flora- en faunawet vindt men zeer zorgelijk. Het oordeel is vrij algemeen dat dit niet de bedoeling kan zijn van de nieuwe Flora- en faunawet.

Concluderend

De terreinbeherende organisaties zijn tevreden met de uitbreiding van bescherming van soorten in de nieuwe wet.

Veel terreinbeheerders maken zich grote zorgen over de consequenties van de Flora- en faunawet. De gevolgen zijn nog niet volledig duidelijk. Het lijkt er op dat ook normaal beheer in de problemen komt door de nieuwe wet.

Beheerders die inkomsten kregen uit het verpachten van de jacht vrezende (een deel van) die inkomsten kwijt te raken.

2.8 Nationale Parken

Doel

Het instellen van Nationale Parken is gebaseerd op een internationale afspraak om grote natuurgebieden te behouden die één of meerdere belangrijke ecosystemen vertegenwoordigen (minimale grootte 1000 ha). De Nederlandse begripsomschrijving luidt: *Nationale parken zijn aaneengesloten gebieden van ten minste 1000 hectare, bestaande uit natuurterreinen, wateren en/of bossen, met een bijzondere landschappelijke gesteldheid en planten- en dierenleven. Er zijn goede mogelijkheden aanwezig voor recreatief medegebruik. In de nationale parken worden natuurbeheer en natuurontwikkeling geïntensiveerd, natuur- en milieueducatie sterk gestimuleerd en vormen van natuurgerichte recreatie, alsook onderzoek bevorderd.*

Werkingsfeer

Kenmerkend voor Nationale Parken is de meervoudige doelstelling, die een combinatie biedt van natuurbehoud en -ontwikkeling in grote waardevolle natuurgebieden, met mogelijkheden voor natuurgerichte recreatie, voorlichting en educatie en wetenschappelijk onderzoek.

In 1980 is de Voorlopige Commissie Nationale Parken begonnen met het voorbereiden van een stelsel van Nationale Parken. Na de instelling van een aantal parken is de commissie opgeheven. Hierna is het Samenwerkingsverband Nationale Parken ontstaan, waarin de voorzitters en secretarissen van de Nationale Parken op vrijwillige basis overleg voeren.

Op grond van internationale afspraken is de rijksoverheid verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel van nationale parken als geheel. De parken zelf zijn bijna alle in eigendom en beheer bij meerdere instanties, terreinbeherende organisaties en kleine en vaak ook grote particuliere eigenaren. De eigenaren/beheerders en de instanties (provincies en gemeenten) zijn vertegenwoordigd in een overlegorgaan. De minister van LNV installeert de overlegorganen officieel en de betreffende provincie voert het secretariaat. Als er voldoende overeenstemming is tussen alle betrokkenen krijgt het gebied de status Nationaal Park in Oprichting. Eigenaren en beheerders maken in deze oprichtingsfase een gezamenlijk beheer- en inrichtingsplan. Een Park krijgt de definitieve status als de minister van LNV het gemeenschappelijke plan heeft goedgekeurd.

Het beleid voor de Nationale Parken kent geen wettelijk instrumentarium. Wel zijn er financiële bijdragen beschikbaar. Bij de instelling van het park in oprichting wordt een eenmalig investeringsbedrag beschikbaar gesteld voor inrichtingsmaatregelen. Jaarlijks wordt een bedrag toegekend voor extra beheer, voorlichting en educatie, op grond van een door elk park opgesteld meerjarenprogramma.

Oordeel respondenten

De gezamenlijke en gebiedsgerichte aanpak zien de meeste respondenten enerzijds als een voordeel, omdat het de onderlinge samenhang in het gebied ten goede komt, maar anderzijds vindt men het ook een zeer tijdrovend proces.

De meeste respondenten zijn van oordeel dat het gemeenschappelijke inrichting- en beheerplan de consistentie van het beheer bevordert en versnippering van natuurdoeltypen voorkomt. Enkele respondenten zijn van oordeel dat dit gemeenschappelijke plan een grote meerwaarde voor Nationale Parken inhoudt.

De instelling van Nationale Parken verloopt voorspoedig. De Natuurbalans 2000 constateert dat niet bekend is wat de effecten van beheer zijn op de natuur in de Nationale Parken. Het Bosschap vraagt zich af wat de consequenties op de langere termijn zullen zijn van de Nationale Parken: bezoekers verwachten vooral rust, ruimte en stilte in een Nationaal Park, maar wanneer de parken grote aantallen bezoekers gaan trekken bestaat het risico dat juist deze waarden worden aangetast.

Voor de grensoverschrijdende parken is niet duidelijk hoe toepassing van het Programma Beheer organisatorisch en financieel is geregeld. Men weet bijvoorbeeld niet of het programma beheer alleen voor de hectares binnen de landsgrenzen geldt. Het Samenwerkingsverband Nationale Parken (SNP) signaleert dat het geld dat jaarlijks voor een nationaal park wordt uitgetrokken minder belangrijk is geworden voor deelnemende partijen dan vroeger, vooral door de aanwezigheid van andere regelingen. Het concept Nationaal Park zou hierdoor minder aantrekkelijk zijn geworden. Toch komen nog steeds Nationale Parken tot stand (per 1 mei 2002 Nationaal Park De Duinen van Texel en per 8 mei 2002 Nationaal Park Oosterschelde).

Bij sommige respondenten (beheerders, provincies) bestaat de indruk dat de natuurkwaliteit er niet onder zou lijden als de status Nationaal Park zou wegvallen; de beheerders zijn ieder voor zich toch wel bezig met de realisatie van natuurkwaliteit. Wel zou het gevolgen hebben voor educatie en informatie. Enkele respondenten zijn van mening dat het ministerie van LNV veel meer zou moeten sturen in de uitvoering van het Nationale Parkenbeleid.

Het Samenwerkingsverband constateert dat vooral de educatieve functie van de Nationale Parken belangrijk is en betreurt het dat het ministerie van LNV dit niet als zodanig erkent of althans hier onvoldoende middelen voor beschikbaar stelt.

Natuurmonumenten ziet een verbreding van het concept Nationaal Park naar Nationaal Landschap als kans voor de parken. Natuurmonumenten vindt een groot voordeel daarvan dat ook de omgeving van de parken in de afwegingen kan worden betrokken en bovendien milieuproblemen beter kunnen worden aangepakt. Deze strategie heeft volgens Natuurmonumenten wel het gevaar in zich dat omwonenden de Nationale Parken gaan wantrouwen omdat de grenzen niet meer vast liggen.

Concluderend

De totstandkoming van Nationale Parken gaat gestaag door, ondanks het feit dat respondenten zeggen dat de financiële bijdragen minder aantrekkelijk zijn dan enkele jaren geleden en ondanks het feit dat de samenwerking soms als een moeizaam proces wordt ervaren.

Beheerders vinden de aanwezigheid van een gemeenschappelijk beheerplan goed voor de consistentie in het beheer. Of dit ook de kwaliteit van de natuur in het park verhoogt is niet bekend.

Men acht het gewenst dat er meer financiële middelen voor de bezoekerscentra beschikbaar komen.

Een discussie over de invloed van het concept Nationaal Park op de karakteristieken rust, ruimte en stilte van het Nationaal Park is gewenst.

2.9 Soortenbeleid

Doel

Het doel van het soortenbeleid, dat in eerste instantie is voortgekomen uit het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990), is het garanderen van een duurzaam voortbestaan

van bedreigde dier- en plantensoorten, waarbij men zich in de periode 2000-2004 beperkt tot 80 van de 150 soorten die in Nederland worden bedreigd. Het gaat dan vooral om die soorten die niet voldoende worden beschermd door bijvoorbeeld gebiedenbeleid, de passieve bescherming onder de Flora- en faunawet of het concept van de EHS. De minister stelt voor deze bedreigde soorten Rode Lijsten vast. Daar waar de bedreigde status van een soort om extra maatregelen vraagt stelt de minister een beschermingsplan op. De provincies zijn in het kader van de decentralisatie-impuls verantwoordelijk voor de uitvoering van projecten in het kader van deze beschermingsplannen. Zij geven inhoud aan het soortenbeleid in hun Provinciale Soortenbeleid en stellen regels op voor de specifieke en actieve bescherming van één of meer bedreigde soorten.

Voor de Natuurbalans 2000 is een apart onderzoek gewijd aan het soortenbeleid en de bijbehorende soortbeschermingsplannen (In: Van Wijk, Hoogstra en Verbij, 2000).

Werkingsfeer

Het soortenbeleid is nu onder meer gebaseerd op de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn en wordt gezamenlijk uitgevoerd door LNV, de provincies en de soortbeschermende organisaties. Het omvat zowel landelijk als regionaal bedreigde soorten. Bescherming tracht men te bereiken door middel van per leefgebied op te stellen soortbeschermingsplannen (gebiedsgerichte aanpak) en het uitvoeren van aanvullende beschermende maatregelen. Het kader hiervoor wordt gevormd door het jaarlijks op te stellen Uitvoeringsprogramma Soortenbeleid. In toenemende mate worden de plannen en maatregelen uitgevoerd op provinciaal niveau. Aan de plannen worden monitoringsprogramma's gekoppeld, daarnaast kunnen in het kader van soortbeschermingsplannen speciale subsidies worden verstrekt.

Iedere eigenaar of beheerder van terreinen waar soorten voorkomen die onder soortbeschermingsplannen vallen, is gehouden om de bepalingen te volgen. Het maakt daarbij niet of de soort voorkomt in een beschermd gebied of daarbuiten. Dit kan aanzienlijke gevolgen hebben voor beheerders van dergelijke terreinen, bijvoorbeeld wat betreft het na te streven natuurdoeltype.

Oordeel respondenten

Het soortbeschermingsbeleid is van tamelijk recente datum, met als gevolg dat er nog veel onduidelijkheden zijn. Sommige respondenten vermoeden dat LASER en andere verantwoordelijke organen nog niet weten hoe de doelstellingen en randvoorwaarden van dit beleid in beheersafspraken meegenomen moeten worden, ook omdat de provincie een grote taak heeft in het soortenbeleid. Diverse provincies werken inmiddels aan provinciaal soortenbeleid. Deze regels betreffen additief beleid: provincies zijn niet verplicht deze regels op te stellen.

Beheersmaatregelen ten behoeve van het soortenbeleid zijn alleen subsidiabel als het tijdelijk herstel- aanpassings- of omvormingsbeheer betreft, dat niet tot het dagelijkse beheer kan worden gerekend. De rijksoverheid staat op het standpunt dat de terreinbeherende organisaties subsidies krijgen voor het beheer en dat ze die in moeten zetten conform de soortbeschermingsplannen. Door de grote oppervlakten

die zij beheren spelen de terreinbeherende organisaties een belangrijke rol in de uitvoering van het soortenbeleid.

Enkele respondenten zijn van oordeel dat de rijksoverheid het soortenbeleid procedureel niet juist heeft aangepakt, omdat de overheid wel met de 'soortorganisaties' maar niet met de terreinbeheerders heeft overlegd over de soortbeschermingsplannen. De terreinbeheerders vinden tevens dat er onvoldoende (financieel) instrumentarium gekoppeld is aan de soortbeschermingsplannen. Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer zijn zeker bereid om mee te werken maar willen wel graag betrokken worden bij de totstandkoming van plannen. Volgens het ministerie van LNV is er wel op landelijk niveau overlegd, maar niet op het niveau van de beheerseenheid.

Concluderend

De terreinbeheerders vinden dat er onvoldoende financiële middelen gekoppeld zijn aan de soortbescherming en dat de overheid ook met hen had moeten overleggen over de totstandkoming van de soortbeschermingsplannen.

Het soortenbeleid wordt in 2002 nader geconcretiseerd door de provincies.

3 Thematische benadering van de resultaten

3.1 Algemeen

Naast reacties van de respondenten op verschillende wetten en regelingen voor natuurbeleid en beheer kwam uit de interviews een aantal thema's naar voren die alle respondenten belangrijk vinden. Deze hebben te maken met: uitwerking van het natuurbeleid, communicatie en deskundigheid, betrokkenheid en draagvlak, aansturing van actoren en uitvoering van regelingen, financiële en fiscale aspecten, samenwerking en onderlinge afstemming. Hoewel dat niet door respondenten als apart thema is genoemd, is het de onderzoekers opgevallen dat veel organisaties melding maken van samenwerking met vrijwilligers.

Deze thema's komen in de volgende paragrafen aan de orde en binnen de thema's worden enkele vragen en onderwerpen extra belicht. Enige overlap is onvermijdelijk omdat verschillende thema's sterk met elkaar verbonden zijn.

3.2 Het natuurbeleid

Het Nederlandse beleid voor natuur, bos en landschap is verwoord in de nota "Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur". In deze nota, die het Natuurbeleidsplan, het Bosbeleidsplan en de Nota Landschap vervangt, beschrijft de rijksoverheid haar beleid voor natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw. Het kabinet heeft gekozen voor een verbreding van het natuurbeleid om beter recht te doen aan de betekenis van natuur voor de samenleving. Voor de ruimtelijke aspecten van natuur en landschap spelen ook het Structuurschema Groene Ruimte en de Vierde en Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening een belangrijke rol.

Oordeel respondenten

Visie op beleid

De terreinbeherende organisaties realiseren zich dat het bij "Natuur voor mensen, mensen voor natuur" om een visie gaat maar ook voor een visie vinden zij de nota vaag. Deze respondenten signaleren bovendien een grote nadruk op het verbinden van natuurterreinen; zij pleiten vanuit ecologische principes voor in eerste instantie het verbeteren van de kwaliteit van bestaande gebieden, vervolgens het vergroten van die gebieden en pas in de derde plaats verbinden. Respondenten van de terreinbeherende organisaties betreuren het dat de kwaliteitsdoelen onduidelijk zijn en niet operationeel ("alles is natuur als je er kunt recreëren"); in hun beleving kan met de vage aanduiding die de rijksoverheid hanteert alles natuur worden genoemd. Deze brede definitie kan uiteindelijk leiden tot verarming, omdat er onvoldoende aandacht is voor het instandhouden van bijzondere natuur. Sommige respondenten vinden dat de overheid zich te veel richt op de bestuurlijke en politieke kant en zich te weinig bezighoudt met de inhoud, namelijk dat het de natuur moet dienen.

Financieel-economische context

Enkele respondenten noemen als probleem dat een goede financieel-economische context voor het natuurbeleid ontbreekt. Zeker voor het terreinbeheer is dit

essentieel. Zij constateren dat er vooral geld beschikbaar is voor nieuwe dingen, maar betwijfelen of er genoeg middelen zijn om de continuïteit van het beheer te garanderen. Diverse respondenten wijzen er op dat te vaak nieuwe concepten worden ontwikkeld, zonder voldoende aandacht voor het uitvoeren van eerder gestelde ambities en voor ervaringen die met eerder beleid zijn opgedaan.

Inbreng van particuliere beheerders

De nota “Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur” noemt een breed scala aan maatschappelijke organisaties en vrijwilligers als partners in het natuurbeheer, zoals Boschap, Stichting Natuur en Milieu, Soortbeschermingsorganisaties en organisaties op het gebied van natuur- en milieu-educatie. De overheid beschouwt deze organisaties, die voor een belangrijk deel steunen op vrijwilligers, als “belangrijke partners bij het uitvoeren en uitdragen van het beleid”.

Respondenten dragen de volgende knelpunten aan die niet stimulerend zijn voor een grotere inbreng van particulieren: gebrek aan communicatie, onduidelijkheid in regelgeving, onduidelijkheid in fiscale regels, onduidelijkheid met betrekking tot landgoederen en slechte informatievoorziening.

Een ander probleem is dat LNV zich niet specifiek richt op de veelal kleinere particuliere beheerders; toch hebben deze een andere informatiebehoefte dan de grote organisaties. Ook wanneer de overheid de kleine beheerders zou willen bereiken via bijvoorbeeld de bosgroepen of andere vertegenwoordigende organisaties, zou men zich hier specifiek op moeten richten en rekening houden met de beperkte capaciteit bij die organisaties. LNV heeft voor beheerders van bos een aanzet gegeven met informatievoorziening door te starten met het Kennis Informatie Systeem Bos (o.a de bostelefoon).

De particuliere terreinbeheerders hebben de indruk dat Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de Landschappen zich vooral met hun eigen identiteit willen profileren. De particuliere natuurbeheerders voelen zich buitengesloten.

Taakverdeling

De rolverdeling tussen rijk en provincies is als gevolg van de decentralisatie-impuls sterk veranderd. Respondenten van het rijk en de provincie melden onduidelijkheid over de afstemming tussen de landelijke natuurdoelen en de provinciale invulling van natuurdoeltypen in natuurgebiedsplannen en beheerders melden dat ze door het ontbreken van de provinciale natuurgebiedsplannen vastliepen met hun subsidieaanvragen voor het Programma Beheer. Provinciaal werkende terreinbeheerders zeggen dat de provincies een ander begrippenkader hanteren dan de rijksoverheid. Zij melden ook dat het IKC in het verleden het natuurbeleid van de overheid naar de terreinbeheerders toe vertaalde maar dat werkt op dit moment niet soepel. Diverse terreinbeheerders vinden dat het ministerie van LNV de provincies meer directief zou mogen aansturen in het natuurbeleid.

Landschap

Hoewel hier niet expliciet naar is gevraagd noemen diverse respondenten toch dat het landschapsbeleid veel minder gefaciliteerd wordt dan vroeger. Zij constateren dat

er minder aandacht en geld is voor onderhoud en aanleg van groene landschapselementen. Men vindt dit een ernstige zaak, zeker omdat landschap als beleidsveld veel aandacht krijgt in de Vijfde Nota en in SGR2.

Beleid en ambitieniveau

Met het huidige natuurbeleid wil de rijksoverheid meer sturen in de richting van kwaliteit. De meeste respondenten uit de groep van beheerders en terreinbeherende organisaties zeggen dat de extra bijdragen voor pluspakketten onvoldoende stimulans zijn om te kiezen voor pluspakket in plaats van basispakket. Wanneer beheerders het 'gevraagde' natuurdoeltype al hebben, vragen zij het pluspakket wel aan, als onzeker is of het natuurtype binnen de gestelde periode kan gaan voldoen aan de eisen van een pluspakket, doen zij dit niet. Zij wijzen in dit verband op onzekerheid in realisatie van externe milieucondities en de mogelijke consequenties als na zes jaar het doeltype niet gehaald blijkt te zijn, ondanks de extra energie die er in is gestoken. De beheerders vinden dat hiermee in de uitvoering van het Programma Beheer de sturing op extra natuurkwaliteit verloren gaat. Enkele respondenten zeggen dat zij hun beheer niet ingrijpend zullen veranderen om te voldoen aan de criteria van een regeling; de meesten passen hun beheer wel aan om de bijdragen niet mis te lopen.

Concluderend

Er bestaat een risico dat de grote nadruk op het verbinden van terreinen ten koste gaat van de aandacht voor de kwaliteit van afzonderlijke natuurgebieden.

In de vertaling van het natuurbeleid naar de beheerders toe wordt te weinig rekening gehouden met de specifieke behoeften en mogelijkheden van de verschillende categorieën beheerders.

De overheid beschouwt weliswaar particulieren als belangrijke partners bij de uitvoering van het natuurbeleid, maar maakt niet duidelijk hoe zij dit denkt te realiseren.

De rijksoverheid heeft het begrip natuurkwaliteit onvoldoende geoperationaliseerd. Het streven naar kwaliteit wordt onvoldoende gestimuleerd door de extra bijdragen voor pluspakketten en door de onduidelijkheid over het afleggen van verantwoording.

3.3 Communicatie en deskundigheid

Communicatie

De meeste respondenten zijn van mening dat de communicatie bij de invoering van het Programma Beheer, de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998 onvoldoende is geweest en onduidelijk. De terreinbeherende organisaties hebben meer deskundigheid en capaciteit in huis om onduidelijkheden te laten uitzoeken dan de kleine particuliere beheerders. Veel respondenten tillen zwaar aan het gebrek aan communicatie vanuit de landelijke overheid. Dit telt voor hen des te meer omdat zij vanuit eigen ervaring weten hoe belangrijk het is om te communiceren met de omgeving en bezoekers over wat er in de terreinen gebeurt.

Communicatie via de Staatscourant mag voor een aantal beheerders voldoende zijn, de meeste beheerders vinden dit onvoldoende. Liever zien zij de informatie

bijvoorbeeld via het vakblad natuurbeheer, waarbij ook toelichting door vakgenoten mogelijk is.

Sommige beheerders zeggen de indruk te hebben dat er te weinig gecommuniceerd wordt tussen LASER, DLG en het ministerie van LNV, maar medewerkers van LASER, DLG en LNV herkennen dit niet. De onderzoekers veronderstellen dat de oorzaak van dit verschil in inzicht kan zijn dat het overleg te weinig klant-georiënteerd is.

Deskundigheid

De meeste respondenten onder de terreinbeheerders vinden dat er bij de provinciale overheden en de rijksoverheid regelmatig te weinig kennis aanwezig is. Ook vinden zij dat er te weinig continuïteit is in de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor bepaalde taken. Deze respondenten vinden dat zij te vaak met nieuwe mensen te maken krijgen en met overheidsmedewerkers die onvoldoende inzicht hebben in de problematiek. Enkele respondenten van de overheid zeggen dit beeld te herkennen. Beheerders zijn van mening dat er bij hen meer inhoudelijke kennis aanwezig is. Zij melden dat ze bereid zijn die te delen, maar dat ze daar de kans voor moeten krijgen. Ze vinden dat daartoe de professionaliteit en continuïteit bij de overheid verbeterd moeten worden.

Respondenten van DLG melden dat de taak van DLG duidelijk is veranderd van een adviserende naar een toetsende en controlerende taak. Deze respondenten signaleren dat hierdoor voor beheerders een gat is ontstaan om informatie en advies te verkrijgen. De oplossing door middel van het instellen van provinciale loketten functioneert volgens deze respondenten nog niet goed. Diverse respondenten zijn van oordeel dat kennis van 'het veld', de gebieden, de actoren en de problematiek onontbeerlijk is voor het maken van goed beleid. Deze link ontbreekt in de nieuwe structuur.

Concluderend

Beheerders beoordelen de communicatie vanuit de overheden als onvoldoende. Ook vinden zij de aanwezige deskundigheid, kennis van de beheerpraktijk en continuïteit bij de medewerkers van de overheden onvoldoende.

3.4 Betrokkenheid en draagvlak

Beheerders vinden dat de overheid niet goed duidelijk maakt wat zij te bieden heeft; een gevolg daarvan is dat zij geen extra draagvlak voor het beleid creëert. Beheerders zijn sterk betrokken bij hun terreinen; dit kan zowel een kans betekenen door hun grote inzet als een belemmering op het doorvoeren van veranderingen in het beheer. Draagvlak houdt in dat er sprake is van gezamenlijk gedragen doelen; het creëren van draagvlak is mede afhankelijk van een goede communicatie.

Tussen provincies bestaan grote verschillen, maar in het algemeen lijken overheden zich meer in te spannen om te communiceren met de grotere beheerders dan met de kleine. Het is natuurlijk ook gemakkelijker overleggen met één grote dan met 100 kleine beheerders, maar de kleine beheerders achten zich hierdoor achtergesteld en vinden dat er te weinig rekening wordt gehouden met hun wensen. Overheden

zouden moeite moeten doen meer met de organisaties te communiceren die de belangen van de kleine beheerders behartigen.

Respondenten van gemeenten zeggen dat zij zich betrokken voelen bij het beleid van de rijksoverheid o.a. doordat zij zelf ook invloed hebben gehad op de totstandkoming van de beleidsontwikkelingen en regelingen. Zij trachten de betrokkenheid bij andere beheerders binnen hun gemeente te vergroten door met hen in overleg te treden en niet eenzijdig zaken op te leggen. Eén van de respondenten van een gemeente oppert dat weliswaar deze werkwijze misschien niet leidt tot een maximaal natuurrendement, wel tot een hogere effectiviteit.

Enkele respondenten veronderstellen dat het ministerie van LNV onvoldoende op de hoogte is van wat er speelt bij de mensen voor wie zij beleid maken. Ook leggen deze respondenten een gebrek aan communicatie vanuit het ministerie uit als gebrek aan betrokkenheid met de beheerders voor wie zij beleid formuleren. Respondenten zeggen zich bewust te zijn van hun afhankelijke positie en soms om die reden af te zien van een te scherpe opstelling.

Waterwinbedrijven beheren grote oppervlakten natuur, vooral in de duinen en delen van de hoge zandgronden in Nederland; zij beheren deze gebieden op ecologische grondslag. Dat de waterwinbedrijven uitgesloten zijn van deelname aan Programma Beheer vinden zij niet terecht vanwege het signaal dat daarvan uit gaat naar alle medewerkers

Particuliere natuurbeheerders ergeren zich aan de onduidelijkheden over subsidieplafonds, over het laat afkondigen van plafonds en over onduidelijke fiscale regels, zoals de vraag of wel of geen inkomstenbelasting over bepaalde bijdragen moet worden betaald. Zij voelen zich hierdoor belemmerd in het uitvoeren van plannen.

Concluderend

Betrokkenheid en draagvlak onder natuurbeheerders bij de uitvoering van het natuurbeleid van de overheid wordt negatief beïnvloed door een gebrek aan duidelijkheid en een tekort aan informatie.

3.5 Aansturing en uitvoering van regelingen

De aansturing van actoren

Overheden zien de beheerders van natuur, bos en landschap als uitvoerders van het natuurbeleid. De diversiteit in beheerders vraagt om maatwerk in aansturing en facilitering door de overheden, waarbij het instrumentarium moet zijn toegesneden op het mobiliseren van de individuele verantwoordelijkheden van de verschillende categorieën beheerders. Dit is in de praktijk nog onvoldoende het geval. Hier liggen kansen om door sturen op hoofdlijnen, onderhandelen over concretiseren van doelen en faciliteren van de uitvoering ruimte te geven aan het middenveld om 'van nature' bij te dragen aan het realiseren van biodiversiteit, mensenwensen en regionale identiteit.

Uitvoering

Alle beheerders juichen het beleidsvoornemen toe om het aantal regelingen te verkleinen en het stelsel te vereenvoudigen, maar zij signaleren tegelijkertijd een toegenomen administratieve last met name onder het Programma Beheer en voor de aanleg van nieuwe bossen. Kleine beheerders lijken de meeste moeite te hebben met de veranderingen door het Programma Beheer en zij zien verheugd dat organisaties als de Bosgroepen, de Federatie Particulier Grondbezit en Natuurcoöperaties hun leden hierbij in toenemende mate inhoudelijk en administratief ondersteunen. De grote terreinbeherende organisaties hebben zelf al de nodige kennis in huis en de mogelijkheden om nieuwe informatie snel te verwerken en analyseren, maar ook zij melden een grotere hoeveelheid administratie. De reactie van beleidsmedewerkers hierop is dat deze administratie nodig is omdat het ook juridisch goed moet zijn afgedekt.

Respondenten van de rijksoverheid vinden dat het grootste knelpunt bij alle diensten een gebrek aan tijd is en dat er structureel te weinig menskracht is. Medewerkers van het ministerie en de uitvoerende diensten (LASER en DLG) erkennen dat de snelheid van de invoering van het Programma Beheer wellicht ten koste is gegaan van de zorgvuldigheid. Zij zijn echter van mening dat het vooral kinderziekten betreft en dat geprobeerd moet worden om bij een evaluatie als dit onderzoek startproblemen goed te scheiden van eventuele structurele problemen.

LASER was niet goed voorbereid op het uitvoeren van het Programma Beheer; grootste probleem bij LASER was dat men hiervoor veel tijdelijke nieuwe mensen moest aantrekken die -zeker aanvankelijk- te weinig kennis van zaken hadden.

Het feit dat de regeling werkt met perioden van zes jaar wordt door enkele respondenten als probleem gezien. Het systeem is nu zo dat de zesjarige contracten niet tussentijds veranderd kunnen worden. Dat betekent dat tussentijdse herinrichting van een gebied en natuurontwikkeling niet zullen leiden tot rangschikking onder een ander pakket, met een andere vergoeding. De betreffende beheerders vinden dit niet praktisch. Eén beheerder gaf het voorbeeld dat men had ingeschreven op basispakketten voor bos en dat tijdens het eerste jaar bleek dat men voldeed aan de eisen voor een pluspakket; toch kan pas in de volgende 6-jarige periode het pakket worden aangepast.

Veel respondenten noemen het een probleem dat de jaargrens strikt gehanteerd wordt bij de financiering van projecten. Bepaalde projecten kunnen nu eenmaal met tegenslag te maken krijgen waardoor oplevering pas in het volgend jaar kan plaatsvinden.

Afstemming

Beheerders zien als duidelijk knelpunt dat op het moment dat de subsidies konden worden aangevraagd, de natuurgebiedsplannen in een aantal provincies nog niet gereed waren. Deels berust dit waarschijnlijk op een misverstand bij de aanvragers omdat zij dachten dat ook voor het aanvragen van beheerssubsidies voor bestaande natuur provinciale gebiedsplannen nodig waren.

Aansturing

Provincies achten zich niet altijd gebonden aan de richtlijnen van het rijk; zo is door de provincies meer 'natuurbos' ingetekend dan het ministerie van LNV had voorgesteld. Het is onduidelijk of dit is afgestemd met de eigenaren van bestaand bos en het is onbekend wat er moet gebeuren als de uiteindelijke invulling door de provincies sterk verschilt van die van het rijk.

Respondenten van de terreinbeherende organisaties vinden dat de rijksoverheid te weinig doet aan praktische invulling van het beleid. Zij vrezen dat het rijk hierbij teveel aan de provincies overlaat waardoor oorspronkelijke doelen niet zullen worden gehaald. Dit heeft naar de mening van de organisaties ook te maken met het feit dat de provincies de doelen onvoldoende op elkaar afstemmen.

Synchronisatie met Europese regels

LNV is begonnen met uitvoering van de Subsidieregeling Natuurbeheer zonder dat bekend was of de EU de uitbetaling aan collectieven toe zou staan of niet. Er zijn wel aanvragen gedaan via collectieven (bosgroepen en agrarische natuurcoöperaties) en in behandeling genomen. De kans bestaat dat "Brussel" deze constructie niet goedkeurt.

Concluderend

Ondanks het beleidsvoornemen om het stelsel te vereenvoudigen lijkt de administratieve last voor beheerders toe te nemen.

Zowel het Programma Beheer als de Flora- en faunawet traden in werking op een moment dat de uitvoering ervan voor het terreinbeheer niet was geregeld. Dit betreft zowel de organisatiestructuur als de inhoud en de controle. Voor beheerders zijn de regelingen onvoldoende flexibel. Een aantal aanvragers voor bijdragen uit het Programma Beheer is geconfronteerd met het feit dat rijk en provincie hun werk nog niet af hadden op het moment dat dat wel nodig was (begrensde natuurgebiedsplannen, vastgestelde subsidieplafonds)

De rijksoverheid neemt risico's door niet van te voren te verifiëren of bepaalde regelingen door de EU worden geaccepteerd.

3.6 Financiële en fiscale aspecten

Kosten van beheer

Beheerders laten weten dat de uitvoering van het (natuur)beheer steeds duurder wordt, onder andere door ARBO-voorschriften, milieuregels en aansprakelijkheidsvoorwaarden. Ook lopen de inkomsten uit de terreinen terug. Beheerders signaleren een spanningsveld tussen het realiseren van een zo hoog mogelijke natuurkwaliteit en de beschikbare middelen. Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat beheerders de hoogte van de basisbijdragen onvoldoende vinden. Beheerders voldoen al gauw aan de eisen voor een basispakket en hoeven meestal niet veel aan te passen in hun beheer; zij zijn overigens wel tot (kleine) aanpassingen bereid teneinde de bijdragen niet mis te lopen.

Voor de particuliere beheerders melden dat openstelling veel geld kost en dat in het bijzonder de kosten voor toezicht en opruimen van afval onvoldoende worden gedekt door de bijdragen die gelden voor de recreatiepakketten.

Dit onderzoek was er niet op gericht om te bepalen hoe belangrijk de financiële bijdragen van de overheid voor beheerders zijn. Volgens het Bosschap vormen de subsidies voor veel beheerders een belangrijke bron van inkomsten.

Eén van de respondenten wijst er op dat de bijdragen gebaseerd zijn op normkosten die berekend zijn op uitvoeringsniveau. Hij betreurt dat de kosten om een beheersorganisatie in stand te houden hierin niet zijn meegenomen.

Waterwinbedrijven vinden het beheer van de eigen terreinen intensief en kostbaar en vrezen dat door geldtekort vooral de anti-verdrogingsprojecten en het ontwikkelen van schrale natuur in de knel komen. Waterwinbedrijven zijn uitgesloten van deelname aan de Subsidieregeling Natuurbeheer.

Fiscale onduidelijkheid

Voor de aanleg van nieuwe natuur krijgt de eigenaar volgens het Programma Beheer compensatie voor de waardevermindering van de grond. Deze compensatie was onder de Tijdelijke Regeling Particulier Natuurbeheer voor 90% van het bedrag vrijgesteld van heffing inkomstenbelasting. Respondenten beschouwen het als een knelpunt dat niet bekend is of dat ook geldt voor het Programma Beheer. Totdat hierin duidelijkheid is gekomen zullen particulieren geen nieuwe natuur aanleggen. Als over de compensatie voor de waardevermindering wel inkomstenbelasting moet worden betaald ontstaat er een groot probleem.

Subsidieplafonds en hoogte van de budgetten

Respondenten van DLG signaleren als belangrijk knelpunt het ontbreken van budget in bepaalde regelingen of onderdelen daarvan. Wanneer de groei van het aantal hectaren sterker is dan voorzien, is dat financieel volgens hen niet afgedekt.

Vertegenwoordigers van particuliere eigenaren wijzen er op dat het van groot belang is dat de financiële plafonds voor onderdelen van regelingen tijdig worden afgekondigd, zeker wanneer dit een breuk betekent met eerder beleid. Wanneer de rijksoverheid te laat meldt dat bepaalde delen van een regeling niet weer worden opengesteld, kan dit voor velen onaangename consequenties hebben: afspraken voor bijvoorbeeld de aanleg van nieuw bos worden al ruim van tevoren gemaakt en het niet beschikbaar komen van subsidies kan betekenen dat kwekers met hun plantsoen blijven zitten en aannemers hun planning moeten herzien.

Overzicht van financiële bijdragemogelijkheden

Een aantal respondenten vindt dat een goed en voortdurend up-to-date overzicht van de mogelijkheden voor financiële ondersteuning ontbreekt; zij hebben behoefte aan betere voorlichting hierover. Deze gegevens zijn wel beschikbaar, onder andere via Internet, maar ze zijn blijkbaar onvoldoende toegankelijk voor deze groep van beheerders.

Concluderend

Het terreinbeheer wordt per saldo duurder; desondanks richten de klachten van beheerders zich niet in eerste instantie op de hoogte van de bijdragen, maar vooral op onduidelijkheid en onzekerheid met betrekking tot subsidieplafonds en fiscale regelingen. Deze onduidelijkheid leidt tot terughoudendheid bij beheerders, vooral om natuurdoelen na te streven die men nu nog niet heeft.

Beheerders vinden dat er onvoldoende toegankelijke informatie is over alle bijdrageregelingen, voor uiteenlopende categorieën terreinbeheerders.

Ook de onduidelijkheid over fiscale gevolgen maakt beheerders voorzichtig; dat geldt ook voor regelingen waarin de EU participeert, omdat de EU besluiten van de Nederlandse overheid kan terugdraaien, met vervelende gevolgen voor beheerders.

3.7 Samenwerking

Het kabinet gaat de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur versterken door te investeren in de doelgerichte samenwerking van alle partijen bij de uitvoering van het natuurbeleid (Ministerie van LNV, 2000). Ook terreinbeherende organisaties vinden samenwerking met het rijk op het niveau van strategische planvorming en de invulling van beleid van belang, maar zij hebben de indruk dat de behoefte aan samenwerking bij de rijksoverheid minder bewust aanwezig is. Respondenten noemen als voorbeeld de totstandkoming van de soortbeschermingsplannen die wel met de particuliere gegevensbeherende organisaties maar zonder de terreinbeherende organisaties zijn gemaakt.

De deelnemers aan de rondetafelbijeenkomst zijn van mening dat samenwerking van onderop moet ontstaan; de overheid heeft hiervoor weliswaar geen instrumenten maar zou zeker een stimulerende rol kunnen spelen. De intermediaire of belangenbehartigende organisaties als de Bosgroepen en de Federatie Particulier Grondbezit spelen in toenemende mate een rol hierin. De uitdaging zou moeten liggen in een ontwikkelingsgerichte benadering op landschapsniveau: wat zijn op dat niveau de waardevolle karakteristieken die je zou moeten versterken, welke natuurdoelen horen daarbij en hoe kunnen beheerders daar samen en afzonderlijk optimaal op inspelen? Dit vraagt om een instrumentarium met nadruk op plannen maken en samenwerking, en minder op subsidiëring en controle van de uitvoering. Dat heeft ook consequenties voor de formulering van de doelen (meer procesgericht) en voor de toetsing van de resultaten. De overheden moeten wel duidelijke doelen stellen en monitoren, maar vooral ook ruimte geven om de ontwikkelingen waar men gezamenlijk naar streeft te realiseren.

Samenwerking op uitvoeringsniveau vindt veel plaats tussen beheerders. Men overlegt veel over het te voeren beheer omdat terreinen elkaar beïnvloeden en iedereen voordeel heeft bij onderlinge afstemming. Ook op nationaal niveau werkt men samen in strategische allianties zoals het natuuroffensief. Particuliere beheerders zeggen vaak samen te werken en veel overleg te hebben met terreinbeherende organisaties op praktisch vlak, bijvoorbeeld bij de invulling van recreatie zoals ruiters- en ATB-paden. De gemeente Ede is van oordeel dat alle partijen baat hebben bij samenwerking op het gebied van natuurbeheer.

Veel respondenten zeggen dat ze meer dan in het verleden samenwerken met vrijwilligers bij beheerswerkzaamheden, maar vooral op het vlak van inventarisaties. Ongeveer de helft van de respondenten van de beheerders vindt dit ook een kans voor de toekomst. Men vindt de lage kosten een voordeel, naast de grote mate van deskundigheid van veel vrijwilligers. Ook menen diverse beheerders menen dat de inzet van vrijwilligers de betrokkenheid bij de terreinen en bij de beherende instantie vergroot.

Nationale Parken

Nationale Parken kunnen alleen tot stand komen als alle betrokkenen het er mee eens zijn. Binnen Nationale Parken is samenwerking dus een noodzaak. Bij de onderzoekers bestaat de indruk dat in veel gevallen de samenwerking hier niet erg diep gaat, onder andere omdat de terreinbeherende organisaties graag hun eigen identiteit willen behouden. In de bezoekerscentra van de Nationale Parken werkt men samen met het IVN, de Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie. In de huidige beleidspraktijk moet men voor Nationale Parken en gebiedsvisies gebruik maken van bestaand instrumentarium dat niet is toegesneden op de ontwikkelingsgerichte benadering die voor het proces van samenwerken vereist is..

Concluderend

Het ministerie heeft het voornemen om te investeren in doelgerichte samenwerking maar het instrumentarium hiervoor ontbreekt grotendeels.

Beheerders werken veel samen op het niveau van uitvoering omdat de voordelen hiervan groot zijn.

Samenwerking met vrijwilligers lijkt toe te nemen.

3.8 Onderlinge afstemming

Voorbereiding Programma Beheer

Voor de voorbereiding en eerste fase van implementatie van het Programma Beheer bestond er een stuurgroep en een technische werkgroep, beide bedoeld voor een betere afstemming. In de technische werkgroep waren Natuurmonumenten, de Landschappen, de Bosgroepen, het Bosschap, LTO, In Natura, SBNL, LASER, DLG en LNV vertegenwoordigd. De respondenten die hebben deelgenomen hebben deze opzet ook gewaardeerd. LASER vindt dat dit systeem goed heeft gefunctioneerd, maar diverse respondenten melden daarentegen dat de opmerkingen en afspraken die in deze werkgroepen werden gemaakt niet hebben geleid tot tijdige aanpassingen in de regeling (bijvoorbeeld pachtersproblematiek, begrip aaneengeslotenheid).

Provinciaal loket

Enkele beheerders vinden een getrapte aanvraag voor EU-bijdragen via de provincie een moeilijke zaak. Enerzijds zien zij wel het voordeel van een gecoördineerde aanvraag via één loket bij de provincie, anderzijds signaleren beheerders een vertraging in de uitvoering, waardoor men soms pas twee jaar later over de aangevraagde fondsen kan beschikken.

Afstemming tussen verschillende functies van gebieden

De nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' pleit voor een ruimere openstelling van natuurgebieden voor de recreatie. Recreatie brengt echter ook negatieve effecten op de natuur met zich mee. Een ruimere openstelling kan tot gevolg hebben dat natuurdoelen niet worden gehaald, wat consequenties kan hebben voor de subsidievaststelling. Vergelijkbare knelpunten kunnen zich voordoen tussen recreatiebeleid en het soortenbeleid en tussen het recreatiebeleid en de internationale richtlijnen.

Tussen terreinbeheerders bestaan verschillen van inzicht over de mate waarin recreatie een plek moet hebben in natuurterreinen. Respondenten van gemeenten geven aan dat zij vooral willen voldoen aan de maatschappelijke vraag, waarbij de recreatie meestal voorop staat. Deze respondenten zijn bovendien van oordeel dat de recreatie niet leidt tot een te grote druk op natuur, omdat daarin gestuurd kan worden en omdat recreanten niet ver in terreinen doordringen. Zij verschillen hierin van mening met andere terreinbeheerders. Beheerders met druk bezochte terreinen vinden namelijk dat de recreatie daar ten koste gaat van het natuurresultaat. Particuliere beheerders en terreinbeherende organisaties zijn van mening dat de rijksoverheid niet evenwichtig aangeeft hoe het streven naar meer recreatie gecombineerd kan worden met het streven naar meer natuur.

Organisatorische afstemming tussen overheden en diensten

De afstemming tussen LASER en DLG is zo geregeld dat LASER een steekproef trekt uit de aanvragen, die vervolgens door DLG in het veld wordt getoetst. DLG controleert de pakketten in het veld; dat kan zowel bij de aanvraag zijn als tussentijds en bij de eindafrekening. LASER vindt het van belang dat de uitvoering van regelingen en beleid beter op elkaar gaan aansluiten en beweegt zich ook meer en meer op het gebied van beleidsadviesing.

Enkele respondenten signaleren een knelpunt tussen de wensen die de EU als medefinancier heeft ten aanzien van steekproefsgewijze controles en de steekproefgrootte die men zelf toereikend acht. De EU zou alle doelpakketten van een aanvrager willen controleren, DLG geeft de voorkeur aan een steekproefsgewijze benadering op het niveau van de beheerseenheid. Hierin is nog geen duidelijkheid gekomen.

LASER beschikte niet altijd over eenduidige informatie vanuit de rijksoverheid over de uitvoering, vooral bij nieuwe regelingen. Juist daaraan is dringend behoefte omdat LASER als uitvoerende instantie regelingen niet mag interpreteren maar naar de letter moet uitvoeren. Dat betekent in de praktijk dat alleen datgene wordt uitgevoerd dat in de Staatscourant is gepubliceerd. Voor vragen waarop LASER geen antwoord heeft moet men eerst op een officiële beleidsuitspraak van LNV wachten. Voor Programma Beheer heeft een tijdlang een vraagbaak op het internet gestaan waar beleidsmedewerkers van gedachten konden wisselen over heikele kwesties.

Respondenten van provincies, rijk en beheerders vinden dat tussen provincies te weinig afstemming plaatsvindt, bijvoorbeeld op het terrein van de

natuurgebiedsplannen. Ook zou men onderling beter kunnen afstemmen bij de verdeling van de quota voor bepaalde typen natuur.

Respondenten van provincies melden dat zij, meer dan het rijk, aandacht hebben besteed aan de randvoorwaarden vanuit water en milieu. Eén van de provinciale respondenten zou het een positieve ontwikkeling vinden als rijk en provincie meer kunnen sturen in de ligging van bepaalde natuurdoeltypen, zodat geen onrealistische doelen worden nagestreefd. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door geen bijdragen meer te verstrekken voor schraallanden in Brabant maar wel in Drenthe. Deze mogelijkheid hebben individuele provincies wel voor de aanleg van nieuwe natuur via de gebiedsplannen, maar een sturingsmogelijkheid door middel van subsidies is er nu niet.

Afstemming tussen regelingen en beleidsvelden

Terreinbeheerders vinden ten eerste dat er veel beleid op hen af komt. Ten tweede constateren zij regelmatig tegenstrijdigheden tussen verschillende beleidsvelden binnen de provincie, tussen provincies onderling en tussen provinciaal en rijksbeleid. Respondenten van provincies, terreinbeherende organisaties en vertegenwoordigende organisaties zijn van mening dat bij de plannen voor het realiseren van bepaalde natuurdoeltypen te weinig rekening wordt gehouden met milieufactoren. Respondenten vinden de provincies in het algemeen te optimistisch in het vaststellen van de natuurdoeltypen en zij vinden dat de rijksoverheid te gemakkelijk over de vraag heen stapt wat er gebeurt als overheidsbeleid ten aanzien van milieufactoren niet wordt gehaald.

Er bestaan spanningen tussen de regelingen. Bepaalde soorten kunnen bescherming genieten krachtens de Flora- en faunawet, de soortbescherming, of een rode lijst, maar tegelijkertijd worden bedreigd door een hoge vossenstand. Beheerders die in de vossenstand willen ingrijpen om de vogels te beschermen mogen dit niet doen omdat de vos onder de nieuwe Flora- en faunawet niet bejaagd mag worden.

Een andere beheerder geeft het voorbeeld van soortbeschermingsmaatregelen ten behoeve van een populatie van de zandhagedis, die een negatief effect hadden op andere individuen van dezelfde soort. Soms kan men beheerwerkzaamheden aanpassen, maar dit is niet altijd mogelijk. Waarschijnlijk moet de praktijk uitwijzen hoe beheerders hiermee om moeten gaan, want duidelijke richtlijnen zijn er op dit moment niet.

Het beleid voor de Nationale Parken is o.a. gericht op rust, ruimte en stilte; dit beleid strookt niet met de uitvoering van ander overheidsbeleid waarbij bepaalde parken ook zijn aangewezen als laagvlieggebied voor helicopters, zoals in het Dwingelderveld het geval is.

Tussen nationale en internationale regelingen constateren respondenten discrepanties. Tijdens de MKZ-crisis bijvoorbeeld werden uit oogpunt van landbouwbelangen zeldzame huisdieren afgemaakt. Dit druist in tegen internationale verdragen voor het behoud van biodiversiteit. Weliswaar betrof het een incident maar dit bracht tegengestelde belangen duidelijk aan het licht.

Concluderend

Beheerders waarderen het instellen van een stuurgroep ter voorbereiding van nieuwe regelingen, maar zij vinden dat er soms te weinig met hun inbreng wordt gedaan.

Over de mate waarin functies te combineren zijn in een gebied, lopen de meningen uiteen. Het beleid voor recreatie en het beleid voor natuur houden onvoldoende rekening met conflicterende belangen.

Beheerders zijn ongerust over de consequenties die de Flora- en faunawet kan hebben op het reguliere beheer.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Algemeen

De rijksoverheid ziet de beheerders van natuur, bos en landschap als uitvoerders van het natuurbeleid. Deze beheerders hebben echter nadrukkelijk ook hun eigen doelstellingen. De groep van terreinbeheerders is buitengewoon divers.

4.2 Conclusies per instrument

- *Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn*

Een belangrijk bezwaar van beheerders tegen de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn is de gebrekkige communicatie vanuit de rijksoverheid over deze regelingen.

Tweede knelpunt is de onduidelijkheid over de consequenties van de richtlijnen voor beheer en gebruik.

- *Subsidieregeling Natuurbeheer*

Alle respondenten staan achter het principe van resultaatbeloning dat met het Programma Beheer is ingezet. De rijksoverheid stuurt echter met de huidige systematiek niet automatisch in de richting van hogere natuurkwaliteit, omdat beheerders onvoldoende financieel worden gefaciliteerd om die “hogere natuurkwaliteit” na te streven. De onzekerheid over financiële consequenties en de vrees voor juridische procedures bij het niet halen van natuurdoelen spelen hierbij ook een rol.

Alle respondenten zijn voorstander van het beginsel “gelijke monniken, gelijke kappen”, maar vinden dat dit beginsel niet uniform wordt toegepast.

Beheerders verwachten dat externe milieufactoren er de oorzaak van zullen zijn dat zij bepaalde resultaten niet zullen halen. Het is hen onduidelijk wat in dat geval met de subsidietoekenning en eventuele kortingen hierop gaat gebeuren.

- *Boswet*

De Boswet is als beschermingsinstrument voor het bosareaal nog steeds een goed instrument, maar de wet sluit niet meer goed aan bij nieuwe opvattingen over bosbeheer. Beheerders signaleren onvoldoende afstemming tussen provincies bij de uitvoering en handhaving van de Boswet.

- *Natuurschoonwet*

Eigenaren van landgoederen zijn positief over de verruiming van de Natuurschoonwet omdat meer landgoederen kunnen worden gerangschikt. Zij oordelen negatief over het veranderen van de voorwaarden voor gezamenlijke rangschikking omdat hierdoor een aantal kleine landgoederen kan worden uitgesloten en landgoed-BV's financieel in de problemen kunnen komen

- *Natuurbeschermingswet 1998*

Respondenten betreuren de onduidelijkheid over de invoering van de wet. Zij onderschrijven grotendeels de gebiedsbescherming die de wet biedt, maar hebben vooral behoefte aan duidelijkheid. Dat geldt in het bijzonder de uitleg over artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

- *Flora- en faunawet*

Veel respondenten signaleren dat de consequenties van de Flora- en faunawet nog niet in volle omvang duidelijk zijn. Zij maken zich grote zorgen over de gevolgen van de wet voor beheer.

De terreinbeherende organisaties zijn tevreden met het beginsel van de Flora- en faunawetwet omdat nu voor bijna alle soorten geldt 'beschermd, tenzij...'. Beheerders die inkomsten kregen uit het verpachten van de jacht vrezen dat zij een deel van die inkomsten kwijt raken.

- *Nationale Parken*

De totstandkoming van Nationale Parken gaat gestaag door, ondanks het feit dat men de financiële bijdragen minder aantrekkelijk vindt dan enkele jaren geleden en ondanks het feit dat men de samenwerking soms als moeizaam ervaart. .

Er zijn tegenstrijdige geluiden over het daadwerkelijke effect van samenwerking op de natuurkwaliteit in de parken.

Beheerders signaleren dat er met name voor educatie te weinig geld beschikbaar is.

- *Soortenbeleid*

De terreinbeheerders vinden dat er onvoldoende financiële middelen gekoppeld zijn aan de soortbescherming en dat de overheid ook met hen had moeten overleggen over de totstandkoming van de soortbeschermingsplannen. Provincies werken in 2002 aan een nadere concretisering van het soortenbeleid.

4.3 Conclusies per thema

- *Het natuurbeleid*

Beheerders vinden de doelen in "Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur" weinig of niet operationeel. Ook de nieuwe thema's als rust ruimte en stilte vinden zij onvoldoende geoperationaliseerd; ook zouden deze thema's moeten worden opgenomen in een toetsingskader.

Beheerders dragen het principe van het Programma Beheer "sturen op hoofdlijnen, toetsen op resultaat" breed, maar zij constateren dat het niet consequent wordt toegepast. Bij de toepassing van het instrumentarium wordt in de praktijk nog steeds gestuurd op detailniveau.

Beheerders signaleren het risico dat de grote aandacht voor "verbinden" ten koste gaat van de kwaliteit van afzonderlijke gebieden.

De rolverdeling tussen rijk en provincies is als gevolg van de decentralisatie-impuls sterk veranderd. De consequenties en verantwoordelijkheden op uitvoeringsniveau zijn echter niet helder vastgelegd. Hierdoor sluiten de rollen niet goed op elkaar aan en verloopt de organisatie van de beleidsuitvoering gebrekkig.

De aansturing en facilitering van het natuurbeheer door rijksoverheid en provincies blijkt in de praktijk niet goed uitgekristalliseerd. Er is behoefte aan een heldere visie op de regie van het hele proces, met een doorvertaling naar de organisatiestructuur en het management.

Beheerders missen een instantie met een faciliterende rol zoals DLG heeft gehad bij de uitvoering van de regeling Agrarisch Natuurbeheer. Vooral voor de 'kleine' beheerders is dit een probleem.

- Communicatie en deskundigheid

In de sturingsrelaties tussen overheden en beheerders vormt communicatie vaak een knelpunt. De overheid zou zich moeten afvragen wat er aan kennis en communicatie nodig is om het natuurbeleid in de praktijk te realiseren:

- Beheerders vonden de communicatie en informatie vanuit de rijksoverheid onvoldoende en onduidelijk.
- Als communicatie-medium met beheerders is de Staatscourant beslist onvoldoende. Het vakblad natuurbeheer is daarvoor een beter kanaal.
- Voor beheerders is het gebruik van verschillende systemen/ namen voor natuurtypen verwarrend.
- Grote terreinbeheerders informeren zichzelf wel, maar individuele particuliere beheerders kunnen dat niet. Voor hen vangen intermediaire organisaties veel op. Hier zou meer gebruik van gemaakt moeten worden.

Beheerders hebben vrij algemeen de indruk dat beleidsmakers onvoldoende kennis hebben van de beheerspraktijk. Zij zien hierin een oorzaak voor het feit dat de regelgeving onvoldoende aansluit bij de praktijk en de bedrijfsomstandigheden. Ook vinden zij dat er te weinig continuïteit in medewerkers (aanspreekpunten) is.

- Betrokkenheid en draagvlak

Beheerders zijn zeer betrokken bij hun terreinen; zij vinden dat de overheid onvoldoende duidelijk maakt wat zij hen daarbij te bieden heeft. Zij vinden dat de overheid in haar communicatie onvoldoende rekening houdt met de diversiteit aan beheerders. Draagvlak voor en betrokkenheid bij het beleid worden hierdoor negatief beïnvloed.

Terreinbeherende organisaties en andere beheerders waarderen het als zij worden betrokken bij de totstandkoming van beleid; dat is bevorderlijk voor het draagvlak voor de uitvoering van dat beleid.

De meeste beheerders staan positief tegenover Programma Beheer. Wel moeten de kinderziekten snel worden opgelost, anders groeien ze uit tot werkelijke knelpunten.

- Aansturing en uitvoering van regelingen

Ondanks het voornemen om het stelsel te vereenvoudigen, melden beheerders een toegenomen administratieve last.

De uitvoering van regelingen laat organisatorisch gezien te wensen over.

Beheerders vinden de regelingen te weinig flexibel.

- Financiële en fiscale aspecten

De klachten van beheerders gelden vooral de onduidelijkheden met subsidieplafonds, de onzekerheden over fiscale regelingen en de onduidelijkheid over de gevolgen wanneer de natuurdoelen niet worden gehaald.

Beheerders vinden dat de bijdragen voor recreatiepakketten ontoereikend zijn om de kosten voor recreatie te dekken.

Beheerders zien ook een risico in de EU die invloed kan hebben op de hoogte van bijdragen.

- Samenwerking

Samenwerking vindt veel plaats tussen beheerders op uitvoeringsniveau; beheerders zien hierin kansen. Intermediaire organisaties betekenen steeds meer voor beheerders.

De terreinbeherende organisaties zijn van mening dat de samenwerking met vrijwilligers veel kansen biedt, zowel in beheer, als bij educatie en monitoring. De totstandkoming van Nationale Parken gaat gestaag door.

- Onderlinge afstemming

Wanneer de overheid een stuurgroep en een technische werkgroep instelt om een nieuwe regeling voor te bereiden verwachten de deelnemende organisaties dat er ook daadwerkelijk iets met hun inbreng wordt gedaan. Wanneer dit niet gebeurt is het bijzonder slecht voor de betrokkenheid.

De afstemming tussen rijk en provincie heeft te wensen overgelaten bij de invulling van de Subsidieregeling Natuurbeheer. Ook was er onvoldoende afstemming tussen provincies over de oppervlaktes van bepaalde typen natuur (verdeling van de quota). Beheerders vinden de afstemming tussen natuurbeleid en milieubeleid onvoldoende. Zij vinden het verwezenlijken van bepaalde natuurdoeltypen onrealistisch als doelstellingen voor het terugdringen van verzuring, verdroging en vermesting niet worden gehaald.

Ook tussen het beleid voor recreatie en het natuurbeleid constateren beheerders discrepanties. Niet alle beheerders hebben overigens dezelfde mening over de effecten van recreatie op natuurwaarden.

4.4 Aanbevelingen

Op basis van de interviews en de constructieve discussie tijdens de rondetafelbijeenkomst zijn de volgende aanbevelingen voor de betrokken overheden geformuleerd.

Voer de regie

Zorg voor een heldere visie op de regie van het beleidsproces en maak duidelijke afspraken over de rolverdeling tussen rijk en provincies. Wees consequent in de toepassing van het principe “sturen op hoofdlijnen, toetsen op resultaat”. Doordenk het beleidsproces tot op uitvoeringsniveau en pas zonodig de beleidsorganisatie hierop aan.

Stuur op maat

Geef ruimte aan beheerders om hun bijdrage te leveren aan het realiseren van de beleidsdoelen. Houd daarbij rekening met hun bedrijfsdoelen, belangen, mogelijkheden en ambities. Mobiliseer hun specifieke kennis, betrokkenheid en verantwoordelijkheden door maatwerk te leveren in aansturing en facilitering. Gebruik diversiteit als een kans.

Let op afstemming

Geef prioriteit aan het realiseren van de milieu- en watercondities die nodig zijn om de afgesproken natuurdoelen te bereiken. Zorg ook voor adequate afstemming met

andere beleidsvelden en met gebiedsgerichte processen. Geef ruimte aan de provincies om de gewenste integratie op gebiedsniveau te effectueren.

Stimuleer samenwerking

Draag bij aan meer samenwerking tussen beheerders door initiatieven van onderop te stimuleren. Dit vraagt om een ontwikkelingsgerichte benadering met nadruk op ideeën en planvorming op landschapsniveau. Bied ruimte aan samen denken en samen werken om gezamenlijke doelen te realiseren, binnen duidelijke kaders van de overheid.

Verbeter de communicatie

Los de gesignaleerde knelpunten in de communicatie met beheerders op en besteed daarbij met name aandacht aan individuele particuliere beheerders. Ga na welke kennis zij nodig hebben om de natuurdoelen te realiseren en zorg in elk geval voor voldoende capaciteit, kennis en continuïteit bij de betrokken overheden. Maak voor voorlichting en advisering ook gebruik van de intermediaire organisaties van het middenveld, onder regie van de overheid.

Investeer in draagvlak

Maak gebruik van de positieve houding bij beheerders ten opzichte van outputsturing in het natuurbeleid en investeer in wederzijds vertrouwen. Versterk het draagvlak door samen te werken aan vernieuwing van instrumenten en verbetering van de uitvoeringspraktijk. Blijf daarbij alert op de verschillen tussen private en publieke verantwoordelijkheden en de grenzen die dit stelt aan het overheidshandelen.

Wees praktisch

Zorg voor praktisch uitvoerbare regelingen en sluit daarbij aan bij financiële, administratieve en operationele mogelijkheden van de beheerders van bos en natuur.

Literatuur

Blitterswijk, H. van, C.J.M. van Vliet en R. Schulting, 2001; *Analyse Uitvoering Geïntegreerd Bosbeheer. Resultaten van een onderzoek naar de praktijk van geïntegreerd bosbeheer in Nederland*. Alterra-rapport 242, Wageningen, 70 pp plus bijlagen.

De levende Natuur 1998; themanummer Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. DLN, september 1998.

Grontmij, 1993. Functievergoeding Particulier Bos Overijssel. *Ontwerpregeling voor stimulering en beloning van de natuur- en recreatiefunctie van particulier bos in de provincie Overijssel*. Grontmij, Zwolle, 37 pp plus bijlagen.

Kuindersma, W., G.J. Zweegman en J.P.P. Hinssen, 1997; *Van beleidsprestaties naar oorzaken. Natuurbeleid is mensenwerk*. IBN rapport 291, Wageningen, 180 pp.

Kuindersma, W., 1998; *Particulieren in het bosbeleid, tussen privé-bos en publiek bezit*. In: *Natuurbeleid bestuurskundig bekeken onder redactie van D. Huitema en J.P.P. Hinssen*. Twente University Press, Enschede.

Ligthart, S. en G. Bennett (red.), 1999; *Bescherming van natuurgebieden, nationale en internationale instrumenten. Intern achtergronddocument bij de natuurbalans 1999*. DLO/Natuurplanbureau, Wageningen, 67 pp.

Ministerie van LNV, 1998; *Natuurbeheer, naar een nieuwe aanpak. De stand van zaken bij het Programma Beheer: nieuwe impulsen voor het beheer van natuur, bos en landschap*. Den Haag, 14 pp.

Ministerie van LNV, VROM, OS en V&W, 2000; *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*. Ministerie LNV, den Haag, 51 plus 58 pp.

Laser Zuidoost en DLG, 1999; *Subsidieregeling Natuurbeheer*. Laser, Roermond, 51 p.

Provincie Gelderland, 2001. *De Boswet in Gelderland. Handreiking aan boscijbezitters en beheerders*. Uitgave Provinciaal Bestuur van Gelderland, Arnhem, 28 pp.

Provincie Noord-Brabant, 1998; *Beleidsvisie en Stimuleringskader voor de Brabantse Bossen. Provincie Noord-Brabant, 's Hertogenbosch*, 46 pp plus bijlagen.

Provincie Zuid Limburg, 1998; *Bosnota Limburg*. Provincie Limburg, Afdeling groen, 106 pp plus bijlagen.

RIVM, 1999; *Natuurbalans 1999*. RIVM, Alterra en LEI, Bilthoven, 119 pp.

RIVM, 2000; *Natuurbalans 2000*. RIVM, Alterra en LEI, Bilthoven, 148 pp.

RIVM, 2001; *Natuurbalans 2001*. RIVM, Alterra en LEI, Bilthoven, 189 pp.

Sanders, M.E. en A.H. Prins, 2001; Provinciaal Natuurbeleid: Kwaliteitsdoelen voor de EHS. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2001. Natuurplanbureau, Wageningen, 22 pp plus bijlagen.

Wijk, M.N. van, J.G. de Molenaar en J.J. de Jong, 1999. *Beheer als strategie, een eerste aanzet voor het ontwikkelen van een graadmeter beheer (tussenrapportage)*. Alterra /IBN-DLO Wageningen.

Wijk, M.N. van en H. van Blitterswijk, 2000; *Evaluatie van het bosbeleid. Achtergronddocument bij hoofdstuk 5 van de Natuurbalans 2000*. Alterra, Wageningen, 36 pp.

Wijk, M.N. van, M.A.. Hoogstra en E.E.M. Verbij, 2000; *Signalen over natuur en landschap. Achtergronddocument bij hoofdstuk 2 van de Natuurbalans 2000*. Alterra, Wageningen 37 pp.

Bijlage 1. Overzicht respondenten

Mevr. I. Brusse, Federatie particulier grondbezit

Dhr. J. Arts, Laser Zuidoost

Dhr. L. Janssen, Provincie Limburg

Dhr. P. von Meijenfeldt, De Landschappen (de Bilt)

Dhr. R. Boordman, Gemeente Ede

Dhr. B. de Maar, Gemeente Amersfoort

Dhr. C. de Vries, Provinciale Waterleidingmij Noord Holland

Dhr. H. Siebel, Natuurmonumenten

Dhr. B. van Tooren, Natuurmonumenten

Dhr. A. Willems, Unie van Bosgroepen

Dhr. Dijkstra, Gemeente Stadskanaal

Dhr. R. Nas, Bosschap

Dhr. Tj. de Boer, DLG Utrecht

Dhr. H. Hekhuis, Staatsbosbeheer

Dhr. G. van Ommering en dhr. A. Smit, Ministerie van LNV

Dhr. F. Koster, Rentmeesterskantoor Schoutenhuis te Woudenberg

Dhr. R. Blom, Stichting Twickel, te Ellekom

Dhr. H. de Hartog, Provincie Gelderland

Dhr. L. Kruit, Landbouwer, Gasselternijveen

Dhr. P. Pasman, Samenwerkingsverband Nationale Parken

Bijlage 2. Begeleidingsgroep

De begeleidingsgroep van het onderzoek bestond uit de volgende personen:

Dhr. R. Busink, Ministerie van LNV
Dhr. R. van Oostenbrugge, Natuurplanbureau
Mw. H. Bredenoord, RIVM/Natuurplanbureau
Dhr. L. Treep, Expertisecentrum LNV
Dhr. A. Willems, Unie van Bosgroepen
Dhr. H. Siebel, Natuurmonumenten
Dhr. P. von Meijenfeldt, De Landschappen
Dhr. R.M.W.J. Nas, Bosschap

Bijlage 3. Checklist voor interviews

Uitgangspunt voor interviews

- De geïnterviewde moet vooral goed de ruimte krijgen zélf op- en aanmerkingen op de wetten, regelingen enz. te 'spuien'. Ook als een respondent bijvoorbeeld OBN het allerbelangrijkste vindt moeten we de gelegenheid geven dat te melden.
- De vragen/checklists verschillen, afhankelijk van de geïnterviewde (beheerder, vertegenwoordigende organisatie etc).
- Alle geïnterviewden krijgen van tevoren de opzet/ bedoeling van het interview en een beknopte vragenlijst toegestuurd.
- Interviews worden gedaan door twee onderzoekers, waarbij een vooral de verslaglegging doet en de ander zich op het gesprek concentreert.
- Interviewers nemen een uitgebreide lijst mee als checklist, met per regeling speciale aandachtspunten die aan de orde zouden moeten komen.
- Kort na het interview (hooguit enkele dagen) maken we een verslag dat ter goedkeuring aan de respondent wordt voorgelegd (borging van gegevens).

Opzet van het interview

- KADER ONDERZOEK
- AGENDA voor het gesprek.
- ROL van de respondent: beheerder of beleidsactor?
- LIJST van de (belangrijkste?) regelingen en wetten
- THEMA's
 - informatie-aspecten
 - (technische) uitvoerbaarheid
 - betrokkenheid/draagvlak
 - samenwerking
 - consistentie (tussen regelingen)
- UIT EIGEN ERVARING
- ANONIMITEIT
- VERSLAG EN BORGING INFORMATIE

NB: De checklist is niet bedoeld om letterlijk te volgen, maar als hulpmiddel, waarmee de interviewer snel kan zien of alle punten in het gesprek aan de orde zijn geweest.

VRAGEN

Met welk(e) beleid, regelingen, wetten hebt u het meest te maken ?

Kunt u ze rangschikken naar belangrijkheid?

Welke (categoriën) beheerders hebben daar het meest mee te maken?

Met welke aspecten binnen de regeling/uitvoering hebt u het meest te maken?

Informatie, Kennis, Communicatie?

Aansluiting bij beroepspraktijk?

Uitvoerbaarheid?

Financiële aspecten?

Samenwerking met andere beheerders/ terreineigenaren?

Consistentie tussen de regelingen?

Aanvinklijst om agenda vast te stellen

Rijksbeleid, Wetten en regelingen

- Natuur voor mensen, mensen voor natuur (grote lijnen in beleid)
- Natuurbeschermingswet
- Flora- en faunawet
- Boswet
- Natuurschoonwet
- Habitat richtlijn
- Vogel richtlijn
- Subsidieregeling natuurbeheer
- Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer
- Soortenbeleid
- Nationale parken
- OBN/ Effectgerichte maatregelen

- Regelingen/ verordeningen lagere overheden
-

- Ruimtelijke ordening

- Randvoorwaarden vanuit milieu

Checklist Interviews met vertegenwoordigende cq belangenbehartigende organisaties (Unie van Bosgroepen, Bosschap, Federatie Particulier Grondbezit, SBNL voor zover niet zelf beheerder,)

Algemeen

- Welke regelingen / wetten zijn belangrijk bij de uitvoering van uw werkzaamheden?
- Kunt u ze rangschikken naar belangrijkheid en/ of mate waarin u er problemen mee hebt?
- Betrokkenheid/draagvlak
- Bent u betrokken geweest bij de opstelling van Wet en Regelgeving
- Sluiten de wetten en regelingen aan bij de wensen die bij uw achterban leven mbt beheer en gebruik van hun terreinen

Informatie aspecten

- Door wie en op welke wijze wordt u geïnformeerd over de wetten en regelingen
- Bent u naar uw mening voldoende en tijdig geïnformeerd over alle aspecten (inhoud en uitvoering) van de regeling
- Is er met de meningen en ideeën van u(w achterban) voldoende rekening gehouden
- Hoe informeert u uw achterban over de regelingen.
- Hoe informeert uw achterban u over mogelijkheden en problemen met de regelingen
- Zo niet, hoe zou u dat willen veranderen

Consistentie

- Hebt u ergens tegenstrijdigheden ontdekt tussen wetten en regelingen (of tussen bepaalde regelingen en ander overheidsbeleid)?
- Samenwerking
- Bent u betrokken bij enige vorm van samenwerking met andere organisaties/overheden over de inhoud of uitvoering van de regeling

Uitvoerbaarheid

- Welke problemen bent u bij uw achterban tegengekomen bij de uitvoering van de regelingen
- onderbrengen gebied(en) in de doeltypen van de regeling (waarom wel/niet)

- overeenstemming van eigen doelstellingen met die van de regeling
- ambitieus inzetten of juist voorzichtig (bv doeltypen die zeker te halen zijn)
- eventueel niet kunnen realiseren van alle voorwaarden aan het eind van een tijdvak
- problemen tussen de gewenste/geëiste openstelling en de instandhouding van bepaalde natuur
- beperkende milieu-omstandigheden die de instandhouding/ realisatie van bepaalde natuur in de weg staan
- afstemming tussen beheerders onderling over doeltypen
- welke beheerders vooral problemen/ kansen
- welke veranderingen zou u willen voorstellen

Checklist interviews met terreinbeheerders

Algemeen

- Agenda vaststellen
- Reageert u als beheerder of als beleidsactor of een mix daarvan?
- Welke regelingen / wetten zijn belangrijk bij de uitvoering van uw terreinbeheer ?
- Kunt u ze rangschikken naar belangrijkheid en/ of mate waarin u er problemen mee hebt?
- Zijn er regelingen waaraan u (beslist) niet deel neemt en wat zijn redenen daarvoor?

Programma beheer

- Algemeen
- Aan welke onderdelen van Programma Beheer neemt u deel?
- In welk stadium zit uw deelname (aangevraagd, goedgekeurd etc)
- Betrokkenheid/draagvlak
- Bent u betrokken geweest bij de opstelling van Programma Beheer/ Regeling Natuurbeheer
- Bent u betrokken bij de opstelling van provinciale natuurdoeltypenkaarten
- Sluit de regeling natuurbeheer aan bij uw wensen mbt uw eigen terrein
- Verwacht u dat met deze regeling de overheidsdoelen worden bereikt

Informatie aspecten

- Door wie en op welke wijze bent u geïnformeerd over de Subsidieregeling Natuurbeheer
- Bent u naar uw mening voldoende geïnformeerd over alle aspecten (inhoud en uitvoering) van de regeling
- Zo niet, hoe zou u dat willen veranderen

Consistentie

- Hebt u ergens tegenstrijdigheden ontdekt tussen Subsidieregeling Natuurbeheer en andere regelingen (of tussen SN en ander overheidsbeleid)?
- Samenwerking
- Bent u betrokken bij enige vorm van samenwerking tussen terreinbeheerders of met andere organisaties/overheden over de inhoud of uitvoering van de regeling

Uitvoerbaarheid

- Kunt u uw gebied(en) kwijt in de doeltypen van de regeling (waarom wel/niet)
- welke doeltypen hebt u aangemeld (waarom; waarom andere niet)
- stemmen uw eigen doelstellingen overeen met die van de regeling
- zet u heel hoog in of blijft u aan de voorzichtige kant (bv doeltypen die zeker te halen zijn)
- hoe gaat u om met eventueel niet kunnen realiseren van alle voorwaarden aan het eind van een tijdvak
- ervaart u problemen tussen de gewenste/geëiste openstelling en de instandhouding van bepaalde natuur
- zijn er beperkende milieu-omstandigheden die de instandhouding/ realisatie van bepaalde natuur in de weg staan
- is er voldoende afstemming met eventuele burens-beheerders over doeltypen

- zijn er beperkende randvoorwaarden (milieu, grondwater, bezoekersdruk etc)
- is het raadzaam om beschikbare gelden in te zetten voor beheer van bestaande terreinen of juist voor verwerving van nieuwe terreinen

Natuurbeschermingswet (Nieuwe natuurbeschermingswet, Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn)

- Algemeen
- Valt uw gehele terrein/ vallen delen van uw terrein onder de NB wet
- Betrokkenheid/draagvlak
- Bent u betrokken geweest bij de aanwijzing van gebieden onder de Natuurbeschermingswet
- Sluit de regeling natuurbeheer aan bij uw wensen mbt uw eigen terrein (waarom wel/niet)
- Verwacht u dat met deze regeling de overheidsdoelen worden bereikt (waarom wel/niet)

Informatie aspecten

- Door wie en op welke wijze bent u geïnformeerd over de Natuurbeschermingswet
- Weet u waarom uw terrein is aangewezen onder de NB wet
- Bent u naar uw mening voldoende geïnformeerd over alle aspecten (inhoud en uitvoering) van de NBwet
- Zo niet, hoe zou u dat willen veranderen
- Krijgt u ondersteuning om goed met nbwet/ HVR om te gaan (info, geld, moreel, inhoudelijk bv)
- Consistentie
- Hebt u ergens tegenstrijdigheden ontdekt tussen de Natuurbeschermingswet en andere regelingen (of tussen Nbwet en ander overheidsbeleid)?
- Samenwerking
- Bent u betrokken bij enige vorm van samenwerking tussen terreinbeheerders of met andere organisaties/overheden over de inhoud of uitvoering van de regeling (hoe, wie, wat, hoe vaak etc.)

Uitvoerbaarheid

- Welke consequenties heeft De NB wet voor u / uw beheer/gebruik
- Hoe ervaart u dit?
- Als er negatieve kanten zijn, wat denkt u hieraan te doen
- Is er een beheerplan voor het gebied; waarom wel/niet
- Als wel beheerplan: Wat is het voordeel van het feit dat er een beheerplan is
- Wat is uw mening over de voorwaarden van Nbwet.

Flora- en faunawet

Algemeen

- Op welke manier hebt u met de flora- en faunawet te maken (soort terrein, jacht ...)
- Betrokkenheid/draagvlak
- Bent u betrokken geweest bij de aanwijzing van soorten en/of beschermde leefgebieden onder de Flora- en faunawet
- Sluit de Flora- en faunawet aan bij uw wensen mbt uw eigen terrein (waarom wel/niet)
- Verwacht u dat met deze regeling de overheidsdoelen worden bereikt (waarom wel/niet)

Informatie aspecten

- Door wie en op welke wijze bent u geïnformeerd over de Flora- en faunawet
- Bent u naar uw mening voldoende geïnformeerd over alle aspecten (inhoud en uitvoering) van de FFwet
- Zo niet, hoe zou u dat willen veranderen
- Krijgt u ondersteuning om goed met Flora- en faunawet om te gaan
- Consistentie
- Hebt u ergens tegenstrijdigheden ontdekt tussen de Flora- en faunawet en andere regelingen (of tussen FFwet en ander overheidsbeleid)?

- Samenwerking
- Bent u betrokken bij enige vorm van samenwerking tussen terreinbeheerders of met andere organisaties/overheden over de inhoud of uitvoering van de regeling (hoe, wie, wat, hoe vaak etc.)

Uitvoerbaarheid

- Welke consequenties heeft De FFwet voor u / uw beheer/gebruik
- Hoe ervaart u dit?
- Als er negatieve kanten zijn, wat denkt u hieraan te doen
- Wat is uw mening over de voorwaarden van FFwet.
- Wat is de relatie met wildbeheerseenheid

Soortenbeleid

Algemeen

- In welk (deel van uw) terrein hebt u te maken met soortenbeleid?
- Betrokkenheid/draagvlak
- Bent u betrokken geweest bij de opstelling van het soortenbeleid
- Sluit het soortenbeleid aan bij uw wensen mbt uw eigen terrein (waarom wel/niet)
- Verwacht u dat met deze regeling de overheidsdoelen worden bereikt (waarom wel/niet)

Informatie aspecten

- Door wie en op welke wijze bent u geïnformeerd over het soortenbeleid
- Weet u waarom soorten in uw terrein vallen onder het soortenbeleid
- Bent u naar uw mening voldoende geïnformeerd over alle aspecten (inhoud en uitvoering) van het soortenbeleid
- Zo niet, hoe zou u dat willen veranderen
- Krijgt u ondersteuning om goed met het soortenbeleid om te gaan
- Consistentie
- Hebt u ergens tegenstrijdigheden ontdekt tussen het soortenbeleid en andere regelingen (of tussen soortenbeleid en ander overheidsbeleid)?
- Samenwerking
- Bent u betrokken bij enige vorm van samenwerking tussen terreinbeheerders of met andere organisaties/overheden over de inhoud of uitvoering van het soortenbeleid (hoe, wie, wat, hoe vaak etc.)
- Met wie hebt u contact over het soortenbeleid (overheid, actiegroep bv)

Uitvoerbaarheid

- Welke consequenties heeft het soortenbeleid voor u / uw beheer/gebruik
- Hoe ervaart u dit?
- Als er negatieve kanten zijn, wat denkt u hieraan te doen
- Wat is uw mening over de voorwaarden van het soortenbeleid

Nationale Parken

Algemeen

- Valt uw gehele terrein/ vallen delen van uw terrein onder aanwijzing als Nationaal Park
- Betrokkenheid/draagvlak
- Bent u betrokken geweest bij de aanwijzing van gebieden als Nationaal Park
- Sluit een Nationaal Park aan bij uw wensen mbt uw eigen terrein (waarom wel/niet)
- Verwacht u dat met deze regeling de overheidsdoelen worden bereikt (waarom wel/niet)

Informatie aspecten

- Door wie en op welke wijze bent u geïnformeerd over de aanwijzing tot Nationaal Park
- Weet u waarom uw terrein is aangewezen als Nationaal Park
- Bent u naar uw mening voldoende geïnformeerd over alle aspecten (inhoud en uitvoering)
- Zo niet, hoe zou u dat willen veranderen

- Krijgt u ondersteuning om goed met de status als Nationaal Park om te gaan
- Consistentie
- Hebt u ergens tegenstrijdigheden ontdekt tussen de aanwijzing als NP en andere regelingen (of tussen Nationale Parken en ander overheidsbeleid)?
- Samenwerking
- Bent u betrokken bij enige vorm van samenwerking tussen terreinbeheerders of met andere organisaties/overheden over de inhoud of uitvoering van de regeling (hoe, wie, wat, hoe vaak etc.)

Uitvoerbaarheid

- Welke consequenties heeft de aanwijzing als NP voor u / uw beheer/gebruik
- Hoe ervaart u dit?
- Als er negatieve kanten zijn, wat denkt u hieraan te doen
- Is er een beheerplan voor het gebied; waarom wel/niet
- Als wel beheerplan: Wat is het voordeel van het feit dat er een beheerplan is
- Wat is uw mening over de voorwaarden die horen bij de aanwijzing als NP.

Natuurschoonwet (alleen landgoedeigenaren)

Algemeen

- Op welke manier hebt u met de NSW

Betrokkenheid/draagvlak

- Bent u betrokken geweest bij de rangschikking van uw landgoed onder de NSW
- Sluit de rangschikking onder de NSW aan bij uw wensen mbt uw eigen terrein (waarom wel/niet)
- Verwacht u dat met de NSW de overheidsdoelen worden bereikt (waarom wel/niet)

Informatie aspecten

- Door wie en op welke wijze bent u geïnformeerd over de NSW
- Bent u naar uw mening voldoende geïnformeerd over alle aspecten (inhoud en uitvoering en veranderingen van de NSW)
- Zo niet, hoe zou u dat willen veranderen
- Krijgt u ondersteuning om goed met de NSW om te gaan
- Consistentie
- Hebt u ergens tegenstrijdigheden ontdekt tussen de NSW en andere regelingen (of tussen NSW en ander overheidsbeleid)?

Samenwerking

- Bent u betrokken bij enige vorm van samenwerking tussen terreinbeheerders of met andere organisaties/overheden over de inhoud of uitvoering van de NSW (hoe, wie, wat, hoe vaak etc.)

Uitvoerbaarheid

- Welke consequenties heeft De NSW voor u / uw beheer/gebruik
- Hoe ervaart u dit?
- Als er negatieve kanten zijn, wat denkt u hieraan te doen
- Wat is uw mening over de voorwaarden van de NSW/veranderde NSW
- Wat zou er naar uw mening beter kunnen in de NSW

(Boswet

Gebruik maken van de resultaten uit het onderzoek naar geïntegreerd bosbeheer. Zowel beheerders die geïntegreerd bosbeheer uitvoeren als beheerders die dat niet doen hebben antwoord gegeven op vragen naar ervaringen met de boswet.)

Bijlage 4.: Verslag rondetafelbijeenkomst

Verslag rondetafelbijeenkomst “Kansen en Knelpunten voor Beheer” d.d. 15-05-01

H. van Blitterswijk, Alterra (verslag)
J. de Boer, Vereniging Natuurmonumenten
H. Eijsackers, Alterra (voorzitter)
W. Kooy, LNV Directie Natuurbeheer
R. Nas, Bosschap
F. Offereins, Provincie Limburg

R. van Oostenbrugge, RIVM (Natuurplanbureau)
Mw. J. Pijl, Stichting Het Geldersch Landschap
Mw. M. Sanders, Alterra (Natuurplanbureau)
A. Schimmelpenninck, Stichting Twickel
P. Stolk, LNV LASER
C.J.M. van Vliet, Alterra (projectleider)

De heer Eijsackers opent om 9.30 uur de bijeenkomst en heet ieder hartelijk welkom. De heer Van den Tweel is verhinderd en de heer Kooy zal om 11 uur arriveren. Het overleg heeft tot doel de voorlopige resultaten van de interviewronde te verifiëren en te kijken welke lessen hieruit getrokken kunnen worden. De hoofdlijnen zullen verwerkt worden in de teksten over beheer in de Natuurbalans. Het overleg vindt plaats in informele sfeer en wordt dus niet in detail genotuleerd. Er komt wel een werkverslag om de rode draad van discussie en ideevorming vast te leggen. De deelnemers krijgen het werkverslag en de notitie voor de Natuurbalans nog voorgelegd.

De heer Van Vliet geeft een korte toelichting op de discussiethema's die aan de orde zullen komen. Aan deelnemers wordt gevraagd per thema te reflecteren op de voorlopige resultaten (concept 3) aan de hand van de volgende vragen: Herkent u de gesignaleerde ervaringen? Wat kunnen achterliggende oorzaken zijn? Waar liggen aangrijpingspunten voor verbetering? De hoofdpunten van de discussie worden per thema samengevat door de heer Van Oostenbrugge.

De regie van natuurbeleid en natuurbeheer

De aansturing en facilitering van het natuurbeheer door rijksoverheid en provincies is in de praktijk nog niet goed uitgekristalliseerd. Het principe van het Programma Beheer “sturen op hoofdlijnen, toetsen op resultaat” wordt ook door beheerders breed gedragen, maar niet consequent toegepast. Bij de toepassing van het instrumentarium wordt in de praktijk nog steeds gestuurd op detailniveau.

De rolverdeling tussen rijk en provincies is als gevolg van de decentralisatie-impuls sterk veranderd. De consequenties en verantwoordelijkheden op uitvoeringsniveau zijn echter niet helder vastgelegd. Hierdoor sluiten de rollen niet goed op elkaar aan en verloopt de organisatie van de beleidsuitvoering gebrekkig. Er is behoefte aan een heldere visie op de regie van het hele proces, met een doorvertaling naar de organisatiestructuur en het management.

De aansturing van actoren

De doelen van het natuurbeleid zijn veelal in bestuurlijke beslissingen vastgelegd en politiek bekrachtigd. Hiermee verplichten de overheden zich om concrete natuurwaarden te realiseren voor de samenleving. De beheerders van natuur, bos en landschap hebben hierin een essentiële rol. Door de overheden worden zij vaak gezien als uitvoerders van het natuurbeleid, maar zij hebben nadrukkelijk ook hun eigen doelstellingen. Dit ‘middenveld’ van beheerders wordt gekenmerkt door een grote diversiteit: naast publieke en private organisaties van uiteenlopende omvang en signatuur zijn hier vele individuele grondeigenaren bij betrokken, deels opererend in groepsverband. Zij verschillen in doelstellingen, kennis en mogelijkheden, maar tonen ook hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en regionale of plaatselijke betrokkenheid. Deze diversiteit vraagt om maatwerk in aansturing en facilitering door de overheden, waarbij het instrumentarium moet zijn toegesneden op het mobiliseren van de individuele verantwoordelijkheden van de verschillende categorieën beheerders. Dit is in de praktijk nog onvoldoende het geval. Hier liggen kansen om door sturen op hoofdlijnen, onderhandelen over concretiseren van doelen en faciliteren van de uitvoering ruimte te geven aan het middenveld om ‘van nature’ bij te dragen aan het realiseren van biodiversiteit, mensenwensen en regionale identiteit.

Afstemming met andere beleidsprocessen

Naast de regie van het beleidsproces en de aansturing van actoren, liggen er ook belangrijke uitdagingen in de afstemming tussen beleidsvelden. Voor het bereiken van de ambitieuze natuurdoelen moeten de juiste voorwaarden zijn geschapen in het milieu- en waterbeleid. Hierover bestaat in brede kring bezorgdheid; het leidt ook tot twijfel en onzekerheid bij beheerders over het ambitieniveau van de overheid in relatie tot hun eigen natuurdoelen. Andere belangrijke domeinen voor afstemming zijn de ruimtelijke ordening, het

gebiedsgericht beleid, het recreatiebeleid en het soortenbeleid. De provincie lijkt het meest geschikte integratieniveau om een goede afstemming tussen beleidsvelden te effectueren. Uitwerking op gebiedsniveau biedt kansen, maar dan moeten de rijksdoelen en de ruimte voor eigen invulling ook duidelijk omschreven zijn.

Samenwerking tussen beheerders

Afstemming tussen beleidsvelden zou gecompleteerd kunnen worden door afstemming en samenwerking tussen beheerders. In het kader van de Nationale Parken wordt hiermee wel ervaring opgedaan, maar de betrokken organisaties hebben er ook belang bij hun eigen identiteit te profileren. Samenwerking moet van onderop ontstaan; de overheid heeft hiervoor geen instrumenten maar zou wel een stimulerende rol kunnen spelen. De uitdaging zou moeten liggen in een ontwikkelingsgerichte benadering op landschapsniveau: wat zijn op dat niveau de waardevolle karakteristieken die je zou moeten versterken, welke natuurdoelen horen daarbij en hoe kunnen beheerders daar samen en afzonderlijk optimaal op inspelen? Dit vraagt om een instrumentarium met nadruk op plannen maken en samenwerking, en minder op subsidiëring en controle van de uitvoering. Dat heeft ook consequenties voor de formulering van de doelen (meer procesgericht) en voor de toetsing van de resultaten. In de huidige beleidspraktijk moet men voor Nationale Parken en gebiedsvisies gebruik maken van bestaand instrumentarium dat niet is toegesneden op deze ontwikkelingsgerichte benadering. De overheden moeten wel duidelijke doelen stellen en monitoren, maar vooral ook ruimte geven om de ontwikkelingen waar men gezamenlijk naar streeft te realiseren.

Informatie en communicatie

In de sturingsrelaties tussen overheden en beheerders vormt communicatie vaak een knelpunt. De overheid zou zich moeten afvragen wat er aan kennis en communicatie nodig is om het natuurbeleid in de praktijk te realiseren. Grote terreinbeheerders informeren zich zelf wel, maar individuele particuliere beheerders kunnen dat vaak niet. In de praktijk proberen intermediaire organisaties zoals de bosgroepen dat gat enigszins te dichten, maar de eerste verantwoordelijkheid vanuit het beleid gezien hoort bij de overheden te liggen. Van hen wordt een meer servicegerichte en op de specifieke profielen van de beheerders toegesneden opstelling verwacht. Een voorlichtingsbijeenkomst over Programma Beheer is niet voldoende; er is behoefte aan advisering op maat. Hier wordt nu een belangrijke leemte geconstateerd. Om hierin goed te voorzien is voldoende capaciteit, kennis en continuïteit nodig bij de betrokken overheidsorganisaties. Een deel van die rol kan ook goed uitgevoerd worden door intermediaire organisaties, mits onder regie van en gefaciliteerd door de verantwoordelijke overheden. De basis hiervoor wordt gelegd door voldoende bestuurlijke aandacht voor de uitvoering van het beleid en door wederzijds vertrouwen tussen overheden en private actoren.

Betrokkenheid en draagvlak

Ondanks de vele genoemde verbeterpunten staan de meeste beheerders positief tegenover Programma Beheer. Het principe van outputsturing leidt tot verheldering van het beleid en tot stroomlijnen van subsidieregelingen. Van daar uit moet verder gewerkt worden aan vernieuwing van de instrumenten en verbetering van de uitvoeringspraktijk. Dat vergt ook een bepaalde manier van bedrijfsmatig denken, waarbij verantwoordelijkheden deels lager in de organisatie en bij partners uit het middenveld gelegd worden. Daarnaast is vertrouwen nodig bij de overheden in de bijdrage van beheerders. Dit raakt aan de interpretatie van criteria voor overheidshandelen zoals doelmatigheid, rechtmatigheid en rechtsgelijkheid. Bij de verdere vernieuwing van het stelsel verdienen dergelijke aspecten de nodige aandacht.

De voorzitter sluit na 12 uur af met veel dank aan de deelnemers voor hun eerlijke en open discussiebijdragen. Hieruit blijkt bezieling en betrokkenheid. Hij spreekt de hoop uit dat dit ook positief zal doorwerken in het vervolgproces.