



foto: Hans van den Bos

# Een nieuwe koers voor het Programma Beheer?

— Wiebren Kuindersma en Martijn van Wijk

**Zeven jaar na de introductie staat het Programma Beheer opnieuw volop in de belangstelling. Zo hebben het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en de Algemene Rekenkamer in 2007 evaluaties uitgevoerd van het Programma Beheer, de omslag naar particulier beheer en het natuurbeleid als geheel. Daarnaast is de uitvoering van het natuurbeleid en daarmee ook het Programma Beheer dit jaar in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) overgedragen aan de provincies. Rijk, provincies en terreinbeheerders hebben afgesproken dat het Programma Beheer tot 2009 ongewijzigd blijft. Daarna kunnen de provincies de regeling gezamenlijk of individueel aanpassen aan de eigen wensen.**

Een goed moment dus om na te denken over de toekomst van het Programma Beheer. Wij vragen ons hierbij de volgende dingen af:

1. In hoeverre voldoet het Programma Beheer als instrument van het nationale natuurbeleid?
2. Hoe verhoudt het instrument zich tot ontwikkelingen in beleid?
3. In hoeverre sluiten deze ontwikkelingen aan op de wensen en behoeften vanuit de beheerpraktijk?

Op grond van antwoorden op deze vragen geven we onze visie op een nieuw Programma Beheer. Hiermee willen we een bijdrage leveren aan het debat over de toekomst van het natuurbeheer in Nederland.

## **Programma Beheer als instrument van natuurbeleid**

Het Programma Beheer is het belangrijkste subsidie-instrument voor het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Op ruim 350.000 hectare ontvangen beheerders een

beheerbijdrage. Uit de evaluatie van het MNP blijkt dat in de meeste van deze gebieden de natuurkwaliteit de afgelopen 6 tot 15 jaar behouden of verbeterd is. De beheerders voldoen aan de gemaakte afspraken en de kennis over de aanwezige natuurkwaliteit in terreinen is vergroot.

Toch blijkt het Programma Beheer op een aantal punten niet te voldoen. In veel gebieden zijn ondanks de verbetering van de natuurkwaliteit de gestelde natuurdoelen nog niet gehaald. Andere kritiekpunten gaan over de sturende werking van de beheerssubsidies. Het huidige systeem zou:

- (1) te weinig sturen op ruimtelijke samenhang (de beoogde samenhang tussen gebieden binnen de EHS zou niet worden gerealiseerd),
- (2) te weinig sturen op kwaliteit van natuur en milieu (het Programma Beheer zou beheerders niet stimuleren een hoge natuurkwaliteit na te streven).

Volgens ons zouden deze conclusies een belangrijke rol moeten spelen in de discussies over een nieuw Programma Beheer.

## **Ontwikkelingen in beleid**

Een belangrijke ontwikkeling in beleid is de trend naar integraal gebiedsgericht beleid. Natuurbeleid is de laatste jaren veranderd en maakt in groeiende mate onderdeel uit van een breed plattelandsbeleid. Natuur is binnen dit integrale beleid steeds meer één van de onderwerpen naast water, landbouw, landschap, recreatie en leefbaarheid. De groeiende complexiteit in beleid maakt dat de afstemming van deze doelen steeds meer op regionaal, in plaats van nationaal, niveau plaatsvindt. Daar komt nog bij dat deze afstemming steeds meer in onderling overleg tussen overheden, maatschappelijke organisaties en beheerders tot stand komt.

Het overdragen van taken en bevoegdheden van rijk aan provincies in het ILG past goed bij integraal gebiedsgericht beleid. Provincies zouden beter in staat zijn om hier sturing aan te geven. Ook het natuurbeheer heeft met deze ontwikkeling te maken en een nieuw Programma Beheer moet hier rekening mee houden.

Naast de afstemming op gebiedsniveau gaat de ontwikkeling van nieuw sectoraal beleid vanuit Europa en het rijk ook gewoon door met vaak

concrete gevolgen voor het natuur- en landschapsbeheer. Voorbeelden zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nationale Landschappen, die weer leiden tot respectievelijk Natura 2000-beheerplannen, Stroomgebiedsplannen en Uitvoeringsplannen. Al deze ontwikkelingen hebben invloed op de terreinen van natuurbeheerders en kunnen gevolgen hebben voor de gestelde natuurdoelen. Vooral als de plannen zich opstapelen neemt de complexiteit en onzekerheid voor de beheerders en omwonenden toe. Hoe zijn al deze doelen met de bijbehorende beheer- en inrichtingsvergoedingen lokaal nog te combineren? Deze stapeling van nieuw sectoraal beleid vergroot de noodzaak tot gebiedsgerichte afstemming en samenwerking tussen beheerders en overheden. Maatwerk zal hier centraal moeten staan in zowel de afstemming van doelen als in de bijbehorende maatregelen.

#### Wensen en behoeften vanuit de beheerpraktijk

Samenwerking en afstemming tussen terreinbeheerders is noodzakelijk om steeds complexere beleidsdoelen te realiseren, en het vindt in de praktijk ook al steeds meer plaats. Enkele samenwerkingsverbanden opereren op het niveau van het provinciale gebiedsgerichte beleid (zoals reconstructiegebieden), maar het overgrote deel opereert op een meer lokaal niveau (zoals nationale parken of agrarische natuurverenigingen). Een nieuw Programma Beheer doet er verstandig aan op dit lokale niveau aan te sluiten.

Vanuit samenwerkingsverbanden en beheerders is er ook kritiek op het Programma Beheer in de huidige vorm. Veel kritiek verwijst naar een gebrek aan maatwerk. Probleem is hierbij dat elk samenwerkingsverband en elke beheerder zijn eigen wens tot maatwerk heeft. De één wenst een nieuw pakket toe te voegen aan het Programma Beheer (inhoudelijk maatwerk) terwijl de ander juist de verantwoording wil vereenvoudigen (procedureel maatwerk). Veel van de voorstellen tot maatwerk (bijvoorbeeld in de Noordelijke Friese Wouden) beogen een kwaliteitsverhoging maar lopen in de praktijk stuk op bestaande regels. LNV wil geen wildgroei van pakketten en procedurele uitzonderingen in het Programma Beheer.

Het onvermogen om het Programma Beheer te wijzigen leidde overigens niet overal tot apathie. In tegendeel: er zijn in verschillende ge-

bieden nieuwe samenwerkingsvormen bedacht met vaak nieuwe financieringsconstructies. Gemakshalve vatten we deze samen onder het begrip groene diensten. Voorbeelden zijn de initiatieven Boeren voor Natuur en lokale landschapsfondsen. In feite zijn dit regionale of lokale aanvullingen op het Programma Beheer. De diversiteit aan groene diensten toont wel aan dat het niet mogelijk (of wenselijk) zal zijn alles op te nemen in één landelijke of provinciale regeling. Maar hoe kan een nieuw Programma Beheer met deze behoefte aan diversiteit omgaan?

#### De toekomst van het natuurbeheer

Uit de vorige alinea's komen de volgende tekortkomingen van het Programma Beheer naar voren:

1. het is te weinig stimulerend voor samenwerking tussen beheerders en het streven naar kwalitatief hoogwaardige natuur (de huidige pluspakketten);
2. het sluit onvoldoende aan op de ontwikkeling naar integraal gebiedsgericht beleid;
3. de behoefte bij (samenwerkende) beheerders aan maatwerk verhoudt zich moeilijk tot een generieke landelijke regeling.

Een discussie over de toekomst van het Programma Beheer kan niet om deze tekortkomingen heen. Toch willen wij niet het hele bestaande systeem wijzigen. Wij stellen het volgende voor:

1. een *basisregeling* voor alle natuurbeheerders, die bestaat uit een vereenvoudigde versie van het huidige stelsel van doelpakketten,
2. een *ontwikkelingsgerichte gebiedsaanpak* voor specifieke gebieden, die maatwerk en samenwerking tussen beheerders stimuleert bij het realiseren van natuurdoelen en het afstemmen op ander beleid.

De *basisregeling* geldt voor alle (in natuurgebiedsplannen) aangewezen gebieden. De regeling sluit zoveel mogelijk aan bij het huidige stelsel van doelpakketten, maar is sterk vereenvoudigd. Zo gaat het aantal pakketten flink omlaag tot bijvoorbeeld zeven pakketten (bos, heide, grasland etcetera). De beheerder krijgt een standaardvergoeding voor de instandhouding van de natuur voor een langere periode (bijvoorbeeld 10-15 jaar) en heeft geen monitoringsverplichting. De provincies stellen wel een aantal duidelijke randvoorwaarden en

controleren steekproefsgewijs. De complexiteit ten opzichte van de huidige regeling is daarmee sterk verminderd evenals de uitvoeringskosten.

In de *ontwikkelingsgerichte gebiedsaanpak*, die bovenop de basisregeling kan komen, staat maatwerk in specifieke gebieden en samenwerking tussen beheerders centraal. We stellen hier dus geen landsdekkende aanpak voor, maar een aanpak gericht op extra inspanningen in specifieke gebieden. Provincies selecteren deze



gebieden. In deze selectie spelen de provinciale beleidsdoelen en de complexiteit van het natuurbeheer (bijvoorbeeld door een stapeling van allerlei beleidsdoelen) een belangrijke rol. Toch gaat het niet alleen om de overheidsdoelen. Het is belangrijk dat beheerders ook echt de ambitie hebben om het beheer van het gebied samen op te pakken. Samenwerking wordt steeds belangrijker bij het realiseren van belangrijke natuurdoelen (EHS) maar ook bij het afstemmen van verschillend sectoraal beleid. Provincies kunnen starten in een aantal kansrijke gebieden en later aan de gang gaan in de (misschien qua samenwerking wat moeilijkere) gebieden.



Voor de doelen, gebiedsomsomvang en deelnemende partijen is geen standaardrecept te geven. Elk gebied heeft immers zijn eigen problemen en vraagt om een eigen gebiedsaanpak. In gebieden waarin weidevogelbeheer centraal staat gaat het vooral om samenwerking tussen boeren, en in andere gebieden kan het gaan om samenwerking tussen Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en particulieren. In veel gevallen zullen ook andere partijen als gemeenten, waterschap, bewonersgroepen, landbouworganisaties en recreatiebedrijven betrokken moeten worden in de planvorming. Ook hierin zal maatwerk per gebied centraal staan.

In de gebiedsaanpak staat het opstellen van een gemeenschappelijk beheerplan centraal. Dit plan komt in onderling overleg tussen de betrokken beheerders en andere belanghebbenden tot stand. Elk plan gaat in op de beleidsdoelen in het gebied (natuur, milieu, landschap, water etcetera), de (on)mogelijkheden voor integratie van deze doelen en op concrete beheer- en inrichtingsmaatregelen. We achten het ook niet ondenkbaar dat het beheerplan in sommige gebieden zelfs een formele juridische status krijgt als beheerplan Natura 2000. Voor het beheer denken we aan een gebieds-specifieke uitwerking van groene diensten. Hier gaat het dus om extra beheerbijdragen bovenop de basisregeling. Het beheerplan schetst de extra kwaliteit die de beheerders in het gebied zullen leveren en de kosten die daarmee verbonden zijn. Voor de financiering hoeft niet alleen de provincie aan de lat te staan. Ook gemeenten, waterschappen, private partijen of groepen burgers kunnen een bijdrage leveren bovenop de bijdrage vanuit de provincie. In elk gebied zullen deze groene diensten zich anders ontwikkelen, maar ter inspiratie of als handreiking is wel de Catalogus Groene Diensten beschikbaar.

Wij denken dat zowel de basisregeling als het gebiedsgericht maatwerk deel uit moet maken van het Programma Beheer van de toekomst. Met deze bijdrage hebben we een eerste aanzet gegeven voor een brede discussie hierover. Wie volgt?◆

Wiebren Kuindersma is bestuurskundig onderzoeker en Martijn van Wijk is onderzoeker Beheer Bos en Natuur, beide bij Alterra  
wiebren.kuindersma@wur.nl  
martijn.vanwijk@wur.nl

## Nieuw gezicht voor het Bosschap!

**Het Bosschap heeft afscheid genomen van de woorden 'bosbouw, bosbeheer en houtteelt' als kernactiviteit van de aangesloten ondernemingen. Het Bosschap gaat vanaf 1 september 2007 door het leven als 'bedrijfschap voor bos en natuur', een ondertitel die beter dekt waar de aangesloten bedrijven mee bezig zijn: met het beheren van bos en natuur. Bij een nieuwe naam hoort een nieuw gezicht!**

Het Bosschap is de koepelorganisatie van alle bos- en natuurbedrijven (dat is iedereen die 5 hectare of meer bos in Nederland in eigendom heeft), en alle bosaannemingsbedrijven in Nederland. Het Bosschap zorgt voor een gezonde economische basis voor de aangesloten bedrijven, een veilig en interessant werkklimaat voor hun werknemers en creëert de juiste randvoorwaarden voor een duurzaam bos- en natuurbeheer in Nederland. Dit alles opdat de aangesloten bedrijven zich kunnen richten op hun kerntaak, het maken van een mooi Nederland. Het Bosschap is qua organisatievorm een 'bedrijfschap', een functionele overheid. Iedereen met 5 hectare bos of meer en iedere bosaannemer met een omzet van meer dan € 11.345 per jaar is verplicht mee te betalen aan de activiteiten van het Bosschap. Het bestuur van het Bosschap bestaat uit de aangesloten bedrijven en hun werknemers.

De formele verbreding naar natuur is een inhaalslag, want de activiteiten van het Bosschap strekten zich al veel langer uit tot het beheer van natuur. Zo is de 'raam-CAO bos en natuur' al enkele jaren van kracht en wordt gewerkt aan de gedragscode natuurbeheer. Die verbreding naar natuur gaat, naar verwachting, op 1 januari 2008 van start, wanneer het nieuwe Instellingsbesluit van het Bosschap van kracht

wordt. In 2008 zal dan ook iedereen die natuur in eigendom heeft gevraagd worden zich te registreren.

Welke natuur dient men te registreren?

U hoeft zich pas te registreren als de hoeveelheid bos en natuur samen bij u in eigendom 5,00 hectare (afgerond op twee decimalen) of meer is. De definitie van bos verandert niet. Bos dient u apart op te blijven geven. Voor natuur geldt het volgende.

- U dient na te gaan of uw grond in een Natura 2000-gebied ligt. Is het antwoord ja, dan trekt u de gronden in landbouwkundig gebruik eraf, als ook de pure wateroppervlakten en het bos. Wat u overhoudt binnen de grenzen van een Natura 2000-gebied is natuur die u bij het Bosschap moet registreren
- Ligt uw grond buiten een Natura 2000-gebied, dan gaat u na of uw grond als natuurgebied aangemerkt zou kunnen worden volgens het rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet. In het kort is dat heide, duinen, schrale graslanden, schorren, slikken, poelen etcetera, aangevuld met gronden waarvoor een kwalitatieve verplichting tot natuurontwikkeling is afgesloten. Met nadruk wordt de formulering "zou kunnen worden" gebruikt: niet relevant is of de grond als natuurgebied gerangschikt is, maar of de grond in de terminologie van de Natuurschoonwet als natuurgebied aangeduid kan worden, mocht u die grond willen rangschikken.



Ineke Brusse  
brusse@bosschap.nl