

Tussen de bomen het geld zien

Programma Beheer en vergelijkbare regelingen
in het buitenland (een quick-scan)

M.J. Smits
M.J. Bogaardt
D. Eaton
P. Roza
T. Selnes

werkdocumenten

wot

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

Tussen de bomen het geld zien

Programma Beheer en vergelijkbare regelingen in het buitenland (een quickscan)

M.J. Smits

M.J. Bogaardt

D. Eaton

P. Roza

T. Selnes

Werkdocument 84

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, februari 2008

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

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

©2008 **LEI**

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

Tel: (070) 335 83 30; fax: (070) 361 56 24; e-mail: informatie.lei@wur.nl

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

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

Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond van het onderzoek	13
1.2 Doelstelling van het onderzoek	13
1.3 Onderzoeksvragen	13
1.4 Analyse kader	14
1.5 Opzet van het onderzoek	15
2 Programma Beheer onder de loep	17
2.1 Wat is Programma Beheer?	17
2.2 Decentralisatie van Programma Beheer	18
2.3 Programma Beheer, EHS en Natura 2000	19
2.4 Programma Beheer en verschillende sturingsfilosofieën	20
2.5 Programma Beheer en de beoordelingscriteria	22
2.6 Samengevat	27
3 Programma Beheer gezien vanuit de EU	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Beleid vanuit de EU	29
3.3 Het EU-landbouwbeleid en Programma Beheer	29
3.4 Het EU-natuurbeleid en Programma Beheer	32
3.5 EU en geldstromen	32
3.6 Samengevat	33
4 Programma Beheer gezien vanuit het Rijk	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Historische achtergrond	35
4.3 Vanaf 2000: Programma Beheer	35
4.4 Natuurbeleid en Programma Beheer	37
4.5 Het Rijk en de geldstromen	40
4.6 Samengevat	41
5 Programma Beheer gezien vanuit de provincies	43
5.1 Inleiding	43
5.2 Natuurbeleid in de provincies in het verleden	43
5.3 Provincies in de periode 2000-2006	43
5.4 Rol van de provincies vanaf 2007	44
5.5 Een voorbeeld: de provincie Overijssel	45
5.6 Geldstromen van provincie naar terreinbeherende organisaties	46
5.7 Samengevat	48

6 Quick-scan Denemarken	51
6.1 Inleiding	51
6.2 Wie is verantwoordelijk voor wat? Centraal versus decentraal gezag	51
6.3 Welke type natuurbeheerders worden er onderscheiden?	57
6.4 Financiële regelingen voor natuurbeheer	60
6.5 Vergelijking met situatie in Nederland	65
6.6 Slotbeschouwing	66
7 Quick-scan Engeland	67
7.1 Inleiding	67
7.2 Wie is verantwoordelijk voor wat? Centraal versus decentraal gezag	68
7.3 Welk type natuurbeheerders worden er onderscheiden?	70
7.4 Financiële regelingen voor natuurbeheer	72
7.5 Vergelijking van de regelingen in Engeland en Nederland	75
7.6 Slotbeschouwing	75
8 Quick-scan Frankrijk	77
8.1 Inleiding	77
8.2 Wie is verantwoordelijk voor wat? Centraal versus decentraal gezag	79
8.3 Welke type natuurbeheerders worden er onderscheiden?	81
8.4 Financiële regelingen voor natuurbeheer	82
8.5 Vergelijking met situatie in Nederland	83
8.6 Slotbeschouwing	84
9 Quick-scan Noordrijn-Westfalen	85
9.1 Inleiding	85
9.2 Wie is verantwoordelijk voor wat? Centraal versus decentraal gezag	86
9.3 Welke typen natuurbeheerders worden er onderscheiden?	88
9.4 Financiële regelingen voor natuurbeheer	90
9.5 Vergelijking met situatie in Nederland	92
9.6 Slotbeschouwing	92
10 Quick-scan Vlaanderen	93
10.1 Inleiding	93
10.2 Wie is verantwoordelijk voor wat? Centraal versus decentraal gezag	94
10.3 Welk type natuurbeheerders worden er onderscheiden?	97
10.4 Financiële instrumenten voor natuur, bos en landschap	100
10.5 Vergelijking van de regelingen in Vlaanderen en Nederland	106
10.6 Slotbeschouwing	107
11 Conclusies	109
Literatuur	111
Begrippenlijst en afkortingen	117

Samenvatting

Programma Beheer

Programma Beheer is een verzameling regelingen bedoeld om natuurbeheerders (met uitzondering van Staatsbosbeheer) te financieren en aan te sturen. De natuurbeheerders zijn onder te verdelen in agrariërs, particulieren, en terreinbeherende organisaties. De agrariërs worden gefinancierd via de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN), de particulieren en terreinbeherende organisaties via de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN). De SAN en de SN samen vormen Programma Beheer.

De SAN is bedoeld voor beheer van natuur en landschapselementen in agrarisch gebied. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan weidevogelbeheer en aan beheer van waardevolle cultuurlandschappen. De SN is bedoeld voor terreinen met als hoofdfunctie natuur. De opzet van SN is dat particulieren evenveel toegang krijgen tot subsidies voor natuurbeheer als de traditionele natuurbeheerders, dat wil zeggen de terreinbeherende organisaties. De terreinbeherende organisaties die via de SN aangestuurd worden zijn Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen. Bij particulieren moet men vooral denken aan voormalige agrariërs en aan landgoedeigenaren.

Voor zowel de SAN als de SN zijn pakketten opgesteld waarin staat beschreven welk natuurdoeltype beheerd dan wel ontwikkeld moeten worden. Het aangaan van een SAN of SN beschikking vindt altijd plaats op vrijwillige basis.

Sinds dit jaar valt Programma Beheer onder de verantwoordelijkheid van de provincies in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

De effectiviteit van Programma Beheer is recentelijk uitgebreid beschreven door het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP, 2007). Men komt tot de conclusie dat de natuurkwaliteit vooruitgaat, maar wel achterblijft bij de beleidsdoelstellingen ook al houden de meeste beheerders zich aan de afspraken. Wat betreft de efficiëntie van Programma Beheer bestaat geen overzicht. Wel zijn er studies gedaan naar de kosteneffectiviteit (MNP, 2006; Alterra, 2006), maar deze bevinden zich nog in het studium van methodiekontwikkeling. Daarnaast zijn er studies waarin gekeken is naar transactiekosten (Hilhorst, 2003; DLV, 2003). Hoe lager de transactiekosten, hoe efficiënter het beleid, is veelal de vooronderstelling. De participatiegraad van de regelingen wordt weergegeven in een studie van Dienst Regelingen (2006). Daarnaast zijn er studies gedaan naar de deelnamebereidheid voor de SAN en particulieren binnen SN. De deelnamebereidheid voor de SAN loopt naar wens, de particulieren blijven achter bij de planning.

Programma Beheer vanuit de verschillende bestuurslagen

Vanuit de Europese Unie (EU), het Rijk en de provincies worden de regelingen die vallen onder Programma Beheer op verschillende manieren benaderd. Hierna geven we een overzicht. We beschrijven de situatie zoals die sinds 1 januari 2007 is.

De EU kent geen regeling vergelijkbaar met Programma Beheer. Wel steunt de EU agrarisch natuurbeheer. Agrarisch natuurbeheer valt onder de landbouwmilieumaatregelen. Onder landbouwmilieumaatregelen vallen ook compensatieregelingen in verband met natuurlijke handicaps (ook wel bergboerenregeling genoemd). De landbouwmilieumaatregelen vallen onder het landbouwbeleid van de EU en daarom zijn er regels op van toepassing zoals de staatssteuntoets. Sinds 1999 vallen de landbouwmilieumaatregelen onder de Plattelands-

verordening. In de Plattelandsverordening staat dat de lidstaten (regionale) Plattelands Ontwikkelings Programma's (POP) moeten opstellen. Maar onder het POP valt meer dan alleen landbouwmilieumaatregelen. Onder het POP valt ook inrichtingssubsidie voor de SN. De SAN valt dus in zijn geheel onder het POP, en de SN maar voor een klein stukje. Daarnaast zijn er regelingen binnen het POP die niet onder Programma Beheer vallen, bijvoorbeeld subsidies voor biologische landbouw.

In Nederland is het agrarisch natuurbeheer sinds 2000 ondergebracht in Programma Beheer. Programma Beheer betreft financieringsregelingen voor natuurbeheerders. Daarbij gaat het zowel om agrarisch natuurbeheer, particulier natuurbeheer als ook beheer door terreinbeherende organisaties. Alleen Staatsbosbeheer valt er niet onder; daar is een aparte regeling voor. Compensatie voor natuurlijke handicaps is in Nederland (grotendeels) gekoppeld aan agrarisch natuurbeheer, en valt daarom ook onder Programma Beheer (ook al is het geen regeling voor natuurbeheer).

De provincies hebben sinds 1 januari 2007 de beschikking over het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). In het ILG is onder meer Programma Beheer ondergebracht. Dit biedt de provincies de mogelijkheid natuurbeheerders aan te sturen (tot 1 januari 2009 is er een overgangsregeling, daarna mogen de provincies daadwerkelijk gaan sturen). In de provinciale gebiedsplannen geven de provincies weer welke gebieden de functie bestaande natuur, bestemming nieuwe natuur, landbouwgrond enz. hebben. Met behulp van een natuurdoelenkaart wordt weergegeven welk type natuur men in deze gebieden wil behouden of realiseren. Programma Beheer kan gebruikt worden om de gewenste natuur te realiseren. De provincies sluiten met natuurbeheerders contracten af waarin staat aangegeven welke natuurdoelen men gerealiseerd wil zien. De bedoeling is dat de provincies voor plattelandsontwikkeling niet alleen geld van het ILG gebruiken, maar ook EU-geld aanboren via het POP. Het gaat dan om cofinanciering vanuit de EU voor bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer (SAN) en voor inrichtingskosten natuurbeheer (deel SN).

Programma Beheer heeft als doel natuurbeheerders aan te sturen, en wordt voor een belangrijk deel ingezet om de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en Natura 2000-gebieden te realiseren. Daarom wordt hieronder uiteengezet hoe Programma Beheer valt binnen het nationaal en Europees natuurbeleid. (Daarnaast speelt ook Staatsbosbeheer een belangrijke rol bij de realisatie van de EHS en Natura 2000, maar Staatsbosbeheer valt niet onder Programma Beheer. Ook wordt er natuurbeheer gefinancierd vanuit Programma Beheer wat buiten de EHS of Natura 2000 ligt.).

De EHS is een Nederlands concept. Maar vanuit de EU wordt ook natuurbeleid ontwikkeld. De belangrijkste instrumenten van de EU op het gebied van natuur zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en Natura 2000. De gebieden die in het kader van de VHR worden aangewezen ter bescherming, worden Natura 2000-gebieden genoemd.

Nederland heeft ervoor gekozen Natura 2000 grotendeels te laten samenvallen met de EHS. Dit is ook logisch omdat de gebieden met de meeste ecologische waarde vaak al in de EHS liggen en Natura 2000 onder meer vereist dat je ecologisch waardevolle gebieden aanwijst ter bescherming. Uiteindelijk, als de EHS is afgerond (volgens planning in 2018) zal Natura 2000 (op het land) ongeveer de helft van het oppervlakte van de EHS (op het land) beslaan. De VHR is in Nederland geïmplementeerd via de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet. De Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet vormen het belangrijkste juridische kader voor de bescherming van de natuur vanuit Nederland. De Natuurbeschermingswet regelt de bescherming van gebieden die zijn aangewezen als staats- of beschermd natuurmonument. De Flora- en faunawet voorziet in de bescherming van planten- en diersoorten binnen en buiten de beschermde natuurgebieden, regelt de handel in en in- en export van beschermde diersoorten, de jacht en de schadebestrijding.

Om de kwaliteit van de EHS te waarborgen zijn natuurdoeltypen geformuleerd. Natuurdoeltypen zijn na te streven natuurdoelen. Deze natuurdoelen vormen de basis voor de voorschriften die beschreven staan in de pakketten, die via Programma Beheer worden aangeboden aan de natuurbeheerders.

Geldstromen

Een deel van de uitgaven voor Programma Beheer wordt mede-gefinancierd door de Europese Unie via het POP. In de periode 2000-2006 heeft Nederland gemiddeld € 7,2 miljoen per jaar ontvangen als cofinanciering voor SAN en (voor een heel beperkt deel) SN. Het voor Nederland beschikbare Europese budget voor POP2 is in totaal circa € 70 miljoen per jaar. Circa € 3 miljoen per jaar zal worden besteed aan het verbeteren van de kwaliteit van natuur en landschap, en kan gezien worden als cofinanciering voor PSAN en PSN.

De uitgaven voor Programma Beheer over de periode 1994-2004 waren gemiddeld bijna € 60 miljoen per jaar. Naast deze programma-uitgaven variëren de kosten van de uitvoering van Programma Beheer voor de rijksoverheid tussen 13% en 21% van de verstrekte subsidiebedragen. De uitvoeringskosten van de terreinbeheerders uitgedrukt in administratieve lasten voor SAN-beheer, SN-beheer en SN-inrichting, bedroegen respectievelijk 2,5%, 2,14% en 7,35%.

Naast de subsidies vanuit SN ontvingen de terreinbeherende organisaties vóór 2007 ook andere subsidies van de provincie gericht op beheer en onderhoud van landschap. Vanaf 2007 zijn de SN en SAN uit het Programma Beheer omgevormd tot twaalf identieke provinciale regelingen: PSN en PSAN. Momenteel is nog niet bekend hoeveel subsidiebedragen de natuurbeheerders in 2007 hebben ontvangen. Wel zijn de maximale budgetten (subsidieplafonds) voor de te verstrekken subsidies bekend die de provincies voor PSN en PSAN beschikbaar hebben. Tussen de provincies treden grote verschillen op (zie Tabel 2, paragraaf 5.6).

Landenstudies

Voor de landen Denemarken, Engeland, Frankrijk, Duitsland (i.c. Noordrijn-Westfalen) en België (i.c. Vlaanderen) is gekeken naar die delen van het natuurbeleid die vergelijkbaar zijn met Programma Beheer. Daarbij is vooral gelet op de relatie centraal-decentraal gezag, de typen natuurbeheerders die onderscheiden worden, en de financiële regelingen in de betreffende landen voor natuurbeheer. Tot slot is de situatie in de betreffende landen vergeleken met de situatie in Nederland.

Centraal versus decentraal gezag

In **Denemarken** zijn in 2007 de provincies (amten) afgeschaft. Daarnaast is het aantal gemeenten gedaald van 275 naar 98. Ook komen er vijf regio's, en per regio zeer waarschijnlijk een regiораad. De provincies speelden een belangrijke rol in het natuurbeheer. De verwachting is dat de gemeenten nu belangrijker worden in het natuurbeleid. Maar het Rijk houdt een sterke rol via het maken van wetten maar ook via bijvoorbeeld de introductie van sturingssystemen om de kwaliteit te waarborgen. De regionaden maken straks regioplannen en zorgen voor afstemming en het ontwikkelen van nieuwe plannen.

In **Engeland** wordt het ruimtelijk beleid wettelijk ingekaderd door de 'Town and Country Planning Act' uit 1947. Deze wet legt veel verantwoordelijkheid bij de lagere overheden: de 34 *counties* en de 238 *districts* in Engeland. Ondanks deze wet, die is opgezet vanuit de decentralisatiegedachte, is de centrale overheid in de praktijk eindverantwoordelijk voor het ruimtelijke planningsproces. Dat komt omdat de lokale overheden herhaaldelijk een beroep deden op de centrale overheid om hen bij te staan in lokale planningskwesties. Daardoor heeft

de centrale overheid uiteindelijk besloten om procedures en regels vast te leggen in nationale planningsrichtlijnen en in circulaire's. In 2004 werd een nieuwe planningswet in Engeland geïntroduceerd, de 'Planning and Compulsory Purchase Act'. Daarmee werd een vereenvoudiging van de complexe planhiërarchie, snellere besluitvorming en betrokkenheid van burgers en verbetering van de integratie met andere lokale strategieën en plannen beoogd.

In **Frankrijk** worden de volgende bestuurlijke niveaus onderscheiden: 1) nationaal, 2) 21 regio's, 3) 96 '*departementen*', en 4) 36.783 gemeenten. Frankrijk kent, in vergelijking met de meeste andere Europese landen, een meer gecentraliseerd besturingsmodel. Het algemene natuurbeleid wordt centraal geformuleerd. Voor het natuurbeleid is een kritiek op het Franse systeem dat het centrale model tot een complexe combinatie van organisaties leidt die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid. Er is geen sprake van decentralisatie noch van een model van 'agentschap' waarbij verantwoordelijkheid voor de uitvoering van natuurbeleid aan een publieke organisatie wordt gegeven (zoals in de Verenigde Koninkrijk). Er is veeleer sprake van een vorm van deconcentratie, die onderscheiden dient te worden van decentralisatie. Bij deconcentratie worden verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden toegekend aan vertegenwoordigers van nationale ministeries op lokaal of regionaal niveau.

Door de federale structuur van **Duitsland** wordt het natuurbeleid grotendeels door de deelstaten (Länder) ingevuld. Zo zijn er aparte Plattelandsontwikkelingsplannen voor de verschillende deelstaten en worden de meeste subsidies op deelstaatniveau verstrekt. Momenteel is men bezig met een hervorming van het federale systeem, waarbij de federale staat meer bevoegdheden krijgt op (onder andere) het gebied van natuurbeheer. Dit is een tendens richting centralisatie.

Sinds 1993 is **België** officieel een federale staat met een complexe structuur op drie niveaus. Het hoogste niveau bestaat uit de federale overheid, drie gemeenschappen (de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap), en drie gewesten (het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest). Dan komt het middelste niveau met de tien provincies en ten slotte het laagste niveau met de circa 589 gemeenten. De gemeenschappen zijn bestuurlijke groepen gebaseerd op taal en cultuur. Zij houden zich bezig met cultuur en educatie. De gewesten zijn gevormd naar economische belangen (bijvoorbeeld Brussel-stad). Zij houden zich bezig met huisvesting, water, publieke werken etc. Het milieu- en natuurbeleid is overgedragen aan de afzonderlijke gemeenschappen. De gewesten zijn bevoegd voor de territoriale aangelegenheden, zoals ruimtelijke ordening, milieu en werkgelegenheid.

Type natuurbeheerders

Denemarken: De Rijksoverheid beheert zelf 257.000 van de 410.000 hectare beschermd natuurgebied. De meest belangrijke dienst van de Rijksoverheid als het gaat om natuurbeheer is de Skov- en Naturstyrelse (Bos- en Natuurbeheer). Deze dienst valt onder het Ministerie van Milieu. Daarnaast hebben ook gemeenten eigen natuurterreinen. De natuurorganisaties in Denemarken zijn geen terreinbeherende organisaties. Ze zijn meer gericht op invloed uitoefenen dan op zelf terreinen beheren. De Deense regering ziet veel potentieel in agrarisch natuurbeheer. Meer dan 60% van de agrariërs heeft sinds 2000 natuurmaatregelen genomen, en de regering wil dat verder stimuleren. Tweederde van het bos is in particuliere handen. Via Groene bedrijfsplannen (Grøn Driftplan) probeert men deze particulieren aan te zetten tot een meer milieuvriendelijke manier van bosbeheer.

Engeland: De meeste nationale natuurreservaten worden beheerd door Natural England. Natural England is verantwoordelijk voor de natuurbescherming, natuurtoegankelijkheid en -recreatie en het agrarische natuurbeheer in Engeland. Echter 88 nationale natuurreservaten worden geheel of gedeeltelijk beheerd door andere organisaties (die zijn goedgekeurd door de

regering). Bijvoorbeeld: National Trust (ter bescherming van groene gebieden), Forestry Commission (voor het beschermen en uitbreiden van bossen), Wildfowl & Wetlands Trust (voor behoud van watergebieden) en Royal Society for the Protection of Birds (bezit natuurreservaten waar vooral veel zeldzame vogels verblijven). Daarnaast wordt natuur beheerd door boeren en landgoedeigenaren. Zij worden financieel ondersteund via het Environmental Stewardship Scheme (ESS).

Frankrijk: De volgende natuurbeheerders kunnen worden onderscheiden: rijksoverheid, regionale overheden, departementale overheden, *conservatoires* van natuurgebieden, verenigingen, en agrariërs. De rijksoverheid is een belangrijke beheerder van natuurgebieden inclusief gebieden beschermd onder de Ramsar Conventie, nationale parken e.a. Er zijn diverse publieke organisaties die verantwoordelijk zijn, onder (deel)voogdij van het ministerie (MEDD), voor beheer van natuurgebieden. De regionale overheden hebben een kleinere rol in het beheer, wat vooral beperkt lijkt te zijn tot het voorstellen van gebieden als regionale natuurparken. De regionale overheden zijn wel beheerders van beschermde natuurreservaten. Departementale overheden, evenals gemeenten, spelen wel een rol als beheerders van natuurgebieden. Deze komen aan de orde vooral als het gaat om regionale natuurparken, natuurreservaten, Natura 2000-gebieden. Ook verenigingen en agrariërs kunnen contracten afsluiten in het kader van Natura 2000.

Noordrijn-Westfalen: Het beheer van de bossen in Noordrijn-Westfalen is in handen van 15 *Regionalforstämter* en 1 *Nationalparkforstamt* voor de Eifel. De Forstämter zijn vergelijkbaar met Staatsbosbeheer in Nederland. Duitsland kent een aantal natuurbeschermingsorganisaties die bij wet erkend zijn. In Noordrijn-Westfalen zijn dit de plaatselijke afdelingen van de *BUND* (Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland), onderdeel van *Friends of the Earth International*, en de *NABU* (Naturschutzbund Deutschland). Daarnaast is er de *LNU* (Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt), een koepelorganisatie die 80 verenigingen vertegenwoordigt. De natuurbeschermingsorganisaties hebben gronden in eigendom, maar vergeleken met Natuurmonumenten is het relatief weinig. Private partijen, zoals verenigingen en stichtingen, kunnen subsidieaanvragen indienen voor natuurbeheer. Afgelopen vijf jaar hebben de BUND en NABU in Noordrijn-Westfalen beide een stichting opgericht. Deze stichtingen kopen of pachten en onderhouden waardevolle natuurgebieden. Agrariërs vormen in Noordrijn-Westfalen een belangrijke categorie van natuurbeschermers. Dit wordt onder andere weerspiegeld in de plaats die agrarisch natuurbeheer inneemt in het Plattelandsontwikkelingsprogramma voor 2007-2013. Er is gekozen voor de volgende instrumenten: biologische landbouw, graslandextensivering, veelvuldige wisseling van gewassen, aanleg van akkerranden, behoud van bedreigde lokale landbouwhuisdierrassen en contractueel natuurbeheer.

Vlaanderen: de natuurbeheerders kunnen onderverdeeld worden in:

- Agrariërs: Zij kunnen (vrijwillig) een beheerovereenkomst afsluiten voor een periode van vijf jaar. De beheerovereenkomst kan betrekking hebben op het natuurbeheer op een landbouwbedrijf, het realiseren van bepaalde milieudoelstellingen, het toepassen van milieuvriendelijke landbouwproductiemethodes of het behoud van de genetische diversiteit.
- Erkende terreinbeherende organisaties: Er zijn drie erkende terreinbeherende natuurverenigingen: Durme vzw, Stichting Limburgs Landschap vzw en Natuurpunt vzw. Natuurpunt vzw is de grootste Vlaamse natuurvereniging.
- Bosgroepen: Vlaanderen bezit ongeveer 150.000 ha bos, waarvan 103.000 ha in eigendom van ongeveer 100.000 particuliere eigenaars. Die versnipperde eigendomstoestand bemoeilijkt het beheer. Bosgroepen bieden hier een uitweg. Een bosgroep is een vrijwillig samenwerkingsverband tussen particuliere en openbare bosbeheerders, met als doel een samenhangend en meer kwalitatief bosbeheer te realiseren.

- Regionale landschappen: Een Regionaal Landschap is een samenwerkingsverband dat ingesteld wordt op voorstel van een provincie of drie of meer aaneengesloten gemeenten, gericht op overleg en samenwerking met de betrokken doelgroepen ter bevordering van het streekeigen karakter, van natuurrecreatie en natuureducatie, van recreatief medegebruik, van het natuurbehoud en van het beheer, herstel, aanleg en de ontwikkeling van kleine landschapselementen.

Financiële regelingen voor natuurbeheer

In **Denemarken** worden de volgende regelingen onderscheiden.

- Milieuvriendelijke Landbouwregelingen: het gaat hierbij onder meer om subsidies voor algemeen natuurbeheer, braaklegging randzones, milieusteun, groene boekhouding, demonstratie projecten, landschaps- en biotoopverbeterende beplanting.
- Groen bedrijfsplan private boseigenaren: deze regeling bestaat uit vier delen, te weten het maken van een groenbedrijfsplan, een plan voor aanpassing naar een natuurgerichte bedrijfsvoering, een plan voor verdergaande bescherming van natuurwaarden en een plan voor bescherming van historische monumenten, landschapswaarden en/of recreatie.
- Nationale parken: er zijn zeven pilotgebieden aangewezen als nationale parken. De parken zullen waarschijnlijk een 'administratieve basisadministratie' krijgen, en aparte middelen moeten zoeken voor langere termijn natuurdoelen en bijzondere projecten.
- Het doel is om 13.000 ha wetlands te realiseren, zowel kleine als grote wetlands. Er zijn subsidiemogelijkheden voor het aanleggen van (kleine en grotere) wetlands, het milieuvriendelijk beheer van kleine wetlands en het beheer van waterwegen en visbestanden. Iedereen kan in aanmerking komen voor de subsidie: private eigenaren, publieke instellingen, verenigingen, bedrijven, etc.
- Lokale groene partnerships en lokale actiegroepen worden gestimuleerd met behulp van subsidies. Het gaat hierbij om het versterken van lokale kennis en samenwerking tussen overheden en burgers, bedrijven en NGO's.

Engeland: In de voorgaande paragraaf, bij de beschrijving van type natuurbeheerders in Engeland, is de Environmental Stewardship Scheme al even genoemd. De ESS is bedoeld voor agrariërs en landeigenaren in Engeland en is een landbouwmilieuregeling die onderdeel is van het Plattelandsontwikkelingsplan (POP). De ESS bestaat uit drie niveaus: ELS (Entry Level Scheme), (HLS) Higher Level Scheme, en OELS, een regeling voor boeren die (deels) biologische gaan werken.

Men kent verder de volgende regelingen:

- De English Woodland Grant Scheme (EWGS). Deze regeling heeft tussen 2000 en 2005 bijgedragen aan de ontwikkeling van 28.262 hectare nieuw bos in Engeland en 257.921 hectare bestaand bos is ondergebracht in goedgekeurde beheerplannen. De EWGS valt ook onder het POP.
- De Land Purchase Grants (LPG) is bedoeld voor het verstrekken van subsidies aan natuurbeheerorganisaties voor het aankopen van een stuk land waardoor het in eigendom komt van en wordt beheerd door natuurbeschermingsorganisaties.
- De Local Heritage Initiative (LHI) is een subsidie voor lokale groepen (organisaties van vrijwilligers) om te zorgen voor hun lokale landschap, landmarks etc.
- Het 'Countdown 2010 Biodiversity Action Fund' ondersteunt projecten die bijdragen om het verlies aan biodiversiteit te stoppen in 2010. De subsidie is alleen bedoeld voor vrijwillige natuurbeschermingsorganisaties.
- National Nature Reserve Capital Grant section 35 (NNR) financiert 50% van de kosten van projecten die bijdragen aan het verbeteren van het beheer en de toegang van en de informatieverstrekking over nationale natuurreservaten in Engeland.
- De Reserves Enhancement Scheme (RES) is bedoeld voor natuurbeheerorganisaties van vrijwilligers die gebieden van speciaal wetenschappelijk belang (SSSI) als natuurreservaten beheren.

Frankrijk: De rol voor direct door het Rijk aangestuurde instellingen (zoals Staatsbosbeheer in Nederland) is groot in Frankrijk. Als het gaat om beheer via contracten (zoals in Programma Beheer) dan zijn er twee verschillende financiële regelingen voor natuurbeheer. De lijst is beperkt tot Natura 2000-contracten en agrarisch natuurbeheer:

- Natura-2000 contracten: Eind 2006 waren er 260 zogenaamde DOCB-contracten afgesloten met niet-agrarische actoren met een gemiddelde waarde van 27,6 k€ en een totale waarde van 7,3 m€, en daarnaast 3.100 CAD-contracten met agrariërs onder Natura 2000. Een DOCB-contract legt de doelstellingen voor natuurbeheer vast, en specificeert verder welke verplichtingen in aanmerking komen voor een financiële bijdrage van de overheid inclusief details over het bedrag en de manier en momenten van betaling.
- Agrarisch natuurbeheer: De zogenaamde CAD-contracten gelden voor een periode van vijf jaar. Een CAD-contract betreft een deel dat verbonden is aan investeringen en uitgaven van het bedrijf, en een deel agrarisch natuurbeheer. De gemiddelde waarde van een CAD-contract dat niet onder het Natura 2000-netwerk valt mag niet meer zijn dan € 28.000.

Noordrijn-Westfalen: Er zijn regelingen op Europees niveau, waaronder de regeling voor agrarisch natuurbeheer. Daarnaast zijn er regelingen op federaal niveau, waaronder een regeling voor het toetsen en ontwikkelen van methoden voor natuurbescherming, een regeling voor ondersteuning van nationaal belangrijke landschappen, een bijdrage voor initiatieven van natuurbeschermingsorganisaties en verenigingen, en programma's waarin natuurbeschermingsmaatregelen een rol spelen naast landbouw en economische ontwikkeling. Op deelstaatniveau is er in Noordrijn-Westfalen een regeling voor het uitvoeren van landschaps- en natuurbeschermingsplannen (*FöNa*). En een regeling voor de ondersteuning van Biologische (*FöBS*).

Vlaanderen: De financiële instrumenten voor natuur kunnen worden onderverdeeld naar verwerving, inrichting, beheer en draagvlakvorming. Omdat het hier gaat om een vergelijking met regelingen binnen Programma Beheer richten we ons op regelingen voor beheer:

- Er zijn financiële instrumenten voor beheer door agrariërs, namelijk beheer-overeenkomsten gericht op soortenbeheer, perceelsrandenbeheer, botanisch beheer en overeenkomsten voor kleine landschapselementen.
- Er zijn financiële instrumenten voor bosbeheer gericht op private bosbeheerders, landbouwers, wildbeheereenheden en bosgroepen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om bebossing en herbebossing, het openstellen van bossen, bevordering van ecologische bosfunctie, het opstellen van een beheerplan, etc.
- Er zijn financiële instrumenten voor landschapsbeheer. Het Landschapsdecreet bevat zeven subsidieregelingen voor de uitvoering van het landschapsbeleid, die alle zijn gericht op het ondersteunen van het beheer. Het merendeel van de financiële maatregelen voor landschap zijn toegespitst op de private eigenaars in beschermde landschappen. Daarnaast zijn er twee vergoedingen voor de regionale landschappen.

Vergelijking met situatie Nederland

In **Denemarken** zijn de provincies recentelijk opgeheven, terwijl in Nederland de provincies aan belang toenemen waar het gaat om natuurbeleid. De nieuwe regio's in Denemarken zijn niet echt vergelijkbaar met de provincies in Nederland. Toch krijgen zij deels dezelfde taken, zoals het scheppen van condities voor een dialoog tussen lokale, regionale en nationale krachten.

Formeel heeft Denemarken geen nationaal ecologisch netwerk, zoals de EHS. Maar het natuurbeleid is volop in ontwikkeling en men kijkt graag naar Nederland als het gaat om een ecologisch netwerk.

Engeland: De verantwoordelijkheid voor de planning en bescherming van groene gebieden ligt in eerste instantie bij de lokale overheden middels Town and Country Planning die stamt uit

1947. Maar door de sinds 1995 uitgebrachte nationale planningsrichtlijnen is de centrale overheid wel eindverantwoordelijk voor het ruimtelijke planningsproces. In Engeland bestaat geen ecologische hoofdstructuur zoals in Nederland.

Frankrijk: De organisatie van natuurbeheer in Frankrijk kent zeker verschillen met de situatie in Nederland. Ten eerste is de ministerie van ecologie en duurzame ontwikkeling (MEDD) hoofverantwoordelijk voor natuurbeleid. Het MEDD is gedeeltelijk te vergelijken met het Nederlandse VROM. Het MEDD deelt die verantwoordelijkheid in bepaalde situaties met het ministerie van landbouw (MAP). In Nederland is LNV echter primair verantwoordelijk voor natuurbeleid.

Een tweede verschil is het Franse besturingsmodel van centralisatie en deconcentratie, wat anders is dan decentralisatie waarvoor in Nederland is gekozen. Natuurbeleid is nogal geconcentreerd in Frankrijk. Er is sprake van deconcentratie waarbij verantwoordelijkheden worden gelegd op een 'lager' niveau, meestal regionale, maar dan gaat het wel om regionale dependences van de nationale ministeries. Dit is anders dan het afgeven van verantwoordelijkheid aan instanties die onder voogdij van de regionaal gekozen overheid staan.

Ten derde kent Frankrijk geen nationaal netwerk van beschermde gebieden, zoals de EHS in Nederland.

Noordrijn-Westfalen: Natuurbeheer is in Duitsland (en in Noordrijn-Westfalen) primair een taak voor de overheid. Er zijn geen weinig terreinbeherende organisaties die aan natuurbeheer doen, buiten de overheidsinstanties (zoals in Nederland Natuurmonumenten). Echter, het aantal organisaties dat aan 'bewustwording' doet is wel erg groot. Zo zijn Duitsers over het algemeen erg milieubewust.

Ook in Duitsland wordt gewerkt aan een ecologisch netwerk, het Biotopverbund, maar dat is nog minder ver ontwikkeld dan de EHS.

Vlaanderen: Het natuurbeheer in Vlaanderen wordt niet centraal aangestuurd vanuit de federale regering. Ook wordt het natuurbeheer niet (decentraal) vanuit de provincies van Vlaanderen aangestuurd. Maar het gezag zit daartussen, namelijk bij de Vlaamse overheid. Vlaanderen kent een soort EHS, namelijk het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN). Daarvoor wordt gestreefd naar een areaal van 125.000 ha dat natuur heeft als hoofdfunctie. De landbouw en recreatie zijn daar ondergeschikt.

In het volgende overzicht worden de landen in een overzicht met elkaar vergeleken en wordt gekeken wat de interessante punten zijn voor Nederland:

	Centraal versus Decentraal gezag	Interessante punten gezien vanuit Nederland
Denemarken	Recentelijk proces van decentralisatie	Men is bezig met grote bestuurlijke hervormingen. Er wordt gewerkt aan een kwaliteitsborgingssysteem.
Engeland	Decentraal, maar ook centrale sturing via richtlijnen	Naast natuur ook veel aandacht voor landschap en cultuur-historie. Landgoedbezitters en boeren zijn gelijkgesteld.
Frankrijk	Centraal, of meer specifiek deconcentratie	Natuurbeheer wordt uitgevoerd door overheidsinstellingen, weinig contracten.
Noordrijn-Westfalen	Decentraal, maar men wil een meer centrale aansturing	Natuurverenigingen hebben weinig grond, meer gericht op bewustwording. Duitsers zijn milieubewust.
Vlaanderen	Niveau gemeenschappen, redelijk centraal	Samenwerkingsverbanden zoals bosgroepen en regionale landschappen zijn interessant, m.n. gezien particulier natuurbeheer en gebiedscontracten.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Het Programma Beheer is het landelijke subsidiestelsel voor het beheer van natuurgebieden en agrarische beheersgebieden. Het programma omvat twee aparte rijkssubsidieregelingen, te weten de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN, voor het beheer van natuurgebieden), en de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN, voor het natuurbeheer op landbouwgrond).

Het Programma Beheer is per 1 januari 2007 opgegaan in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De regelingen die vallen binnen Programma Beheer zijn overgedragen aan de provincies.

De minister en de gezamenlijke provincies hebben afgesproken dat de gebruikers van de regelingen niets van de overdracht zullen merken. Afgesproken is dat tot 2009 geen grote wijzigingen in Programma Beheer zullen worden doorgevoerd. Aanpassingen vinden alleen plaats voor zover noodzakelijk in verband met de Europese regelgeving. Daarmee wordt de continuïteit van het beheer verzekerd en wordt tegelijk ruimte geschapen voor een zorgvuldige overgang naar een door de provincies in samenspraak met het Rijk en de terreinbeheerders vorm te geven nieuw Programma Beheer. Maar vanaf 1 januari 2009 mogen de provincies de regelingen van Programma Beheer gaan wijzigen. Zo gaan de gezamenlijke provincies zich inzetten om vanaf 2009 de regelingen te vereenvoudigen.

De kwaliteit van beheer bepaalt, naast ruimtelijke planning en de milieucondities, voor een belangrijk deel de natuurkwaliteit.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) wil voorbereid zijn op de ontwikkelingen die vanaf 2009 gaan spelen wanneer Programma Beheer door de provincies aangepast gaat worden. Wat betekent de decentralisatie van Programma Beheer voor het beheer van natuurgebieden in Nederland? Wat betekent de nieuwe situatie voor de effectiviteit, efficiëntie en de participatiegraad van Programma Beheer?

Omdat het lastig is om in de toekomst te kijken, zal het onderzoek deels bestaan uit een analyse van regelingen in ons omringende landen die vergelijkbaar zijn met Programma Beheer. We vergelijken de situatie in Nederland zoals die is sinds 1 januari 2007 met de huidige situatie in ons omringende landen. Daarbij ligt de nadruk op de vraag in hoeverre de regelingen centraal dan wel decentraal worden aangestuurd. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de effectiviteit, efficiëntie en participatiegraad van de regelingen.

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale vraag in het onderzoek is: Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en de ons omringende landen in de wijze waarop de doelstellingen zoals geformuleerd binnen Programma Beheer worden gerealiseerd, en welke rol spelen het centrale en het decentrale gezag daarbij?

We hebben deze vraag opgesplitst in een aantal deelvragen:

- Wat is Programma Beheer? Hoe zien de regelingen er nu uit, anno 2007? Wat kan er ten aanzien van de regelingen gaan veranderen, vanaf 2009?
- Hoe past Programma Beheer in het kader van het Europese landbouw-, natuur- en plattelandsbeleid?
- Hoe past Programma Beheer in het kader van het Nederlandse landbouw-, natuur- en plattelandsbeleid? Hoe stuurt de rijksoverheid de verschillende natuurbeheerders aan en hoe past Programma Beheer daar binnen?
- Hoe past Programma Beheer binnen de beleidskaders van de provincies, en dan met name het ILG en het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP)?
- Hoe definiëren we regelingen in andere landen (Engeland, Duitsland, België, Frankrijk en Denemarken) vergelijkbaar met Programma Beheer?
- Voor de geselecteerde regelingen in de Engeland, Duitsland, België, Frankrijk en Denemarken: hoe zitten de regelingen in elkaar, hoe verhouden de regelingen zich tot het centrale gezag in de betreffende landen, hoe verhouden de regelingen zich tot het decentrale gezag in de betreffende landen?

1.4 Analyse kader

In dit onderzoek wordt Programma Beheer (zoals het anno 2007, functioneert) vergeleken met vergelijkbare regelingen in het buitenland. Om de regelingen ten opzichte van elkaar te kunnen beoordelen, zijn beoordelingscriteria nodig. Wat betreft regelingen voor agrarisch natuurbeheer (zoals de SAN), eist de Europese Unie (EU) dat ieder land de betreffende regeling evalueert op effectiviteit en op efficiëntie. De criteria effectiviteit en efficiëntie zullen ook in dit onderzoek worden toegepast. Dit betekent dat gekeken wordt welke informatie beschikbaar is over de ecologische effectiviteit en de (private en publieke) uitvoeringskosten van de regelingen (efficiëntie). Bovendien moeten de regelingen zodanig georganiseerd zijn dat zij toegankelijk is voor de beoogde doelgroep. Daarom wordt ook gekeken naar de participatiegraad: hoeveel individuen en organisaties kunnen en willen meedoen aan de regeling? De beoordelingscriteria zijn dus: effectiviteit, efficiëntie en participatiegraad.

Het MNP gebruikt veelal de begrippen: effectiviteit, kosten-effectiviteit en deelnamebereidheid. Onder efficiëntie verstaan we: de verhouding tussen kosten en baten. Kosten-effectiviteit is: hoe kun je een bepaalde doelstelling realiseren tegen zo laag mogelijke kosten. Je veronderstelt dan dat de doelstelling duidelijk omschreven staat. We geven er de voorkeur aan het meer algemene begrip efficiëntie te gebruiken. Participatie betekent: hoeveel personen doen mee aan een regeling. Deelnamebereidheid betreft de wil om deel te nemen aan een regeling. We kiezen voor participatie omdat in het buitenland waarschijnlijk meer gegevens voor handen zijn over participatie dan over deelnamebereidheid.

Nadrukkelijk stellen we dat bekeken wordt welke informatie beschikbaar is over effectiviteit, efficiëntie en participatie, in plaats van dat we de effectiviteit, efficiëntie en participatie van de regelingen analyseren. Niet in alle landen is evenveel informatie beschikbaar en bovendien worden verschillende methoden gebruikt. (de EU schrijft voor dat regelingen voor agrarisch natuurbeheer geëvalueerd worden op effectiviteit en efficiëntie, maar schrijft geen methodiek voor.) Ook is de verwachting dat voor regelingen agrarisch natuurbeheer (zoals de SAN) meer evaluatiemateriaal beschikbaar is dan voor regelingen voor aansturing van andere natuurbeheerders (zoals de SN).

Daarnaast ligt in dit onderzoek de nadruk op de rol van het centraal gezag versus het decentraal gezag bij de aansturing van natuurbeheerders binnen Programma Beheer, en vergelijkbare regelingen in het buitenland. Daarom wordt veel aandacht besteed aan de wijze waarop de EU, het Rijk en het decentraal gezag invloed uitoefent op de regelingen.

Tot slot zal geanalyseerd worden hoe de verschillende bestuurslagen, EU, Rijk, decentraal gezag, proberen te sturen op de criteria effectiviteit, efficiëntie en participatiegraad.

1.5 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is verdeeld over twee jaar, 2007 en 2008. In 2007 (en in deze rapportage) komt het volgende aan bod.

De eerste deelvraag is: Wat is Programma Beheer? In hoofdstuk 2 volgt een introductie van wat Programma Beheer is. Bovendien wordt bekeken welke informatie beschikbaar is over de beoordelingscriteria effectiviteit, efficiëntie en participatiegraad. In dit onderzoek wordt Programma Beheer geanalyseerd waarbij de nadruk ligt op de wisselwerking tussen centraal gezag en decentraal gezag. Daarom wordt Programma Beheer geanalyseerd vanuit drie bestuursniveaus: de EU, het Rijk, en de provincie.

In hoofdstuk 3 volgt een uiteenzetting van hoe Programma Beheer past in de kaders van het Europese beleid.

In hoofdstuk 4 wordt Programma Beheer bekeken vanuit het Rijk.

In hoofdstuk 5 wordt bekeken hoe Programma Beheer past binnen de provinciale kaders.

Hierna volgt de quick-scan (hoofdstukken 6 tot en met 10). Voor de landen Engeland, Duitsland, België, Frankrijk en Denemarken wordt gekeken of er regelingen zijn vergelijkbaar met Programma Beheer. Het gaat dan dus om regelingen om natuurbeheerders (boeren, particulieren en terreinbeherende organisaties) te financieren en aan te sturen.

Selecteren van regelingen voor de quick-scan

Het centrale idee achter Programma Beheer is één regeling voor alle typen natuurbeheerders, dus zowel agrariërs, particulieren als terreinbeherende organisaties (met uitzondering van Staatsbosbeheer). Wanneer we in het buitenland gaan kijken naar vergelijkbare regelingen, dan zoeken we regelingen die bedoeld zijn om natuurbeheerders aan te sturen en te financieren. In het buitenland zijn vaak, in tegenstelling tot Nederland, afzonderlijke regelingen zijn voor agrariërs, voor particulieren en voor terreinbeherende organisaties.

Informatie over buitenlandse regelingen

Wanneer de regelingen in het buitenland geselecteerd zijn, welke informatie willen we dan verzamelen over die regelingen? We kijken vooral naar de beschikbare regelingen voor groepen natuurbeheerders (bijv. agrarisch natuurbeheer, beheer door particulieren/landgoedeigenaren, beheer door NGO's, beheer door regionale organisaties, beheer door staatsinstellingen). Daarnaast wordt er aandacht besteed aan de relatie centraal-decentraal gezag.

Nadere analyse in 2008

Op basis van de quick-scan is besloten om in 2008 een meer uitgewerkte analyse te maken voor Engeland en Denemarken. Beide landen zijn interessant vanwege de relatie tussen

centraal en decentraal gezag wat betreft natuurbeheer. In Engeland heeft een decentralisatieproces plaatsgevonden, maar is men daar enigszins op teruggekomen. Sinds 1995 worden er nationale planningsrichtlijnen uitgevaardigd omdat de lokale overheden herhaaldelijk een beroep deden op de centrale overheid om hen bij te staan in lokale planningskwesties. In Denemarken is men volop bezig met een decentralisatieproces. De provincies zijn recentelijk opgeheven en de meeste taken gaan naar de gemeenten. Maar ook de rijksoverheid krijgt nieuwe taken. Het is interessant dat proces te volgen en te vergelijken met het decentralisatieproces in Nederland.

In 2008 zullen we de relatie centraal-decentraal gezag verder uitwerken, zowel voor Nederland als voor Engeland en Denemarken. Daarnaast gaan we nader in op twee aspecten. Namelijk, publicaties over de effectiviteit, efficiëntie en participatiegraad van het natuurbeleid. En daarnaast zullen we methodieken voor het sturen van natuurkwaliteit nader bestuderen. Bijvoorbeeld afspraken tussen beleid en uitvoerders over de te bereiken kwaliteit.

Het onderzoek in 2008 zal plaatsvinden op basis van literatuuronderzoek, aangevuld met gesprekken met deskundigen. Wat betreft ontwikkelingen die nog gaande zijn, zullen interviews nodig zijn om te achterhalen wat de verwachtingen zijn.

2 Programma Beheer onder de loep

2.1 Wat is Programma Beheer?

Programma Beheer is een verzameling subsidiemaatregelen gericht op het stimuleren en ondersteunen van natuurbeheer door agrarische en niet-agrarische natuurbeheerders. Eigenlijk bestaat Programma Beheer uit twee subsidiemaatregelen, te weten SAN en SN.

De SAN staat voor Subsidierегeling Agrarisch Natuurbeheer. In het kader van de SAN kan subsidie aangevraagd worden door boeren en tuinders voor het ontwikkelen of in stand houden van natuur of landschapselementen op landbouwgronden. Deze boeren of tuinders treffen voor een deel van hun grond een beschikking met de overheid waarin overeengekomen wordt hoe zij deze grond moeten beheren of welke werkzaamheden zij juist moeten nalaten op deze grond. Het doel is dat de beschikking voordelen oplevert voor natuur of landschap.

Binnen de SAN zijn er drie typen subsidie mogelijk:

- *Beheersubsidie*: dat wil zeggen subsidie voor het ontwikkelen of in stand houden van planten of diersoorten op een bepaald perceel. Er zijn botanische-, weidevogel- en akkerpakketten. De weidevogelpakketten kunnen weer opgesplitst worden in individuele pakketten (weidevogelpakketten aangevraagd door individuele agrariërs) en collectieve pakketten (weidevogelpakketten aangevraagd via collectieve organisaties zoals een agrarische natuurvereniging).
- *Landschapssubsidie*: dit is subsidie voor het in stand houden van landschapselementen zoals houtwallen, singels, heggen en hagen.
- *Inrichtingssubsidie*: dit is subsidie voor het eenmalig inrichten van een terrein ten behoeve van een gekozen beheers- of landschapspakket.

Veel boeren die meedoen aan agrarisch natuurbeheer zijn georganiseerd in Agrarische Natuurverenigingen (ANV's). Met agrarische natuurverenigingen worden samenwerkingsverbanden, milieucoöperaties, overlegplatforms en dergelijke bedoeld die tot doel hebben de agrarische natuur en het agrarische landschap te behouden en te versterken. Leden van agrarische natuurverenigingen zijn boeren, maar vaak mogen ook burgers lid worden. Binnen de SAN is een vergoedingsregeling opgenomen voor de ANV's voor de monitoring van weidevogels en voor de administratie die zij doen in het kader van Programma Beheer. (Voorheen konden de ANV's een vergoeding krijgen via de ROS, Regeling Organisatiekosten Samenwerkingsverbanden. Deze regeling is opgeheven en opgenomen in de SAN.)

De regeling 'vergoeding voor natuurlijke handicaps' (in de wandelgangen ook wel bergboerenregeling genoemd) is gekoppeld aan de SAN. Er zijn gebieden aangewezen waar boeren te maken hebben met natuurlijke handicaps (zogenaamde probleemgebieden) en gecompenseerd kunnen worden voor het concurrentienadeel wat zij hierdoor hebben. De vergoeding voor natuurlijke handicaps wordt alleen uitgekeerd aan landbouwers die ook een SAN contract hebben afgesloten.

De SN staat voor Subsidierегeling Natuurbeheer. De SN staat open voor particulieren, samenwerkingsverbanden van particulieren, natuurbeschermingsorganisaties en gemeenten. De SN bestaat uit de volgende typen subsidies:

- *Beheersubsidie*: dit is subsidie voor het ontwikkelen of instandhouden van bepaalde typen natuur, bijvoorbeeld plassen, vennen, rietlanden of heide.

- *Landschapssubsidie*: subsidie voor het instandhouden van landschapselementen zoals houtwallen, singels, heggen en hagen.
- *Inrichtingssubsidie*: subsidie voor het eenmalig inrichten van een terrein voor een gekozen beheers- of landschapspakket.
- *Recreatiesubsidie en toeslag op openstelling*: subsidie om recreatieve functies van het terrein te ontwikkelen en voor recreanten open te stellen.
- *Subsidie functieverandering*: bedoeld voor de wijziging van landbouwgrond in bos- of natuurterrein.

Bij functieverandering gaat het om (ex)-boeren of andere grondbezitters die hun grond definitief veranderen van functie landbouw naar functie natuur. Zij zijn dan niet langer boer maar worden natuurbeheerders. Ze krijgen voor deze functieverandering een eenmalige schadeloosstelling omdat landbouwgrond meer waard is dan grond met de functie natuur. Daarnaast krijgen ze jaarlijks een vergoeding voor het uitoefenen van de functie van natuurbeheerder. Dit wordt veelal particulier natuurbeheer genoemd (dit naast het agrarische natuurbeheer).

2.2 Decentralisatie van Programma Beheer

Het motto van de regering is: centraal wat centraal moet, decentraal wat decentraal kan.¹ En dat geldt ook voor het natuurbeleid. Uitvoering van het natuurbeleid verschuift steeds meer van Rijk naar provincies. Een belangrijk instrument daarbij is het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). In het ILG zijn zestien afzonderlijke rijkssubsidieregelingen samengebracht, waaronder de subsidieregeling Programma Beheer. De uitvoering van het ILG is sinds 1 januari 2007 in handen van de provincies. Vanaf 2009 hebben de provincies de vrijheid om Programma Beheer aan te passen. Met deze overdracht van het Programma Beheer:

- is de provincie eigenaar geworden van de regelingen;
- is de provincie verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de regelingen;
- is de provincie opdrachtgever geworden aan de uitvoerende diensten Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied.

Het programmabudget is overgedragen van Rijk naar provincie en zal worden beheerd via het Groenfonds. Het Groenfonds is een instelling die projecten voor natuur, bos en landschap financiert en financieel advies geeft over natuurprojecten voor zowel overheden, particulieren als particuliere organisaties. Het Groenfonds beheert onder andere het ILG-budget.

De ILG-filosofie is: gebieden centraal, regie bij de provincies en rijksbudgetten “ontschot”. De bedoeling is dat het ILG de provincies meer armslag geeft om het natuurbeleid meer gebiedsgericht aan te pakken.² De provincies ontwikkelen samen met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties gebiedsgerichte plannen. In die gebiedsgerichte plannen komen diverse belangen bij elkaar, zoals natuur, economie, recreatie, landbouw, etc. Omgaan met verschillende doelen en belangen in een bepaald gebied is een werkwijze waar de provincies veel waarde aan hechten. (Smits en Gaaff, 2007, blz. 19)

¹ Voor onderstaand stuk wordt ruimschoots geciteerd uit Smits en Gaaff, 2007.

² MNP, 2006, blz. 106.

Aan de overdracht van het Programma Beheer zijn zowel voordelen als risico's verbonden voor de provincies.³ Enkele belangrijke voordelen zijn:

- De provincie krijgt de volledige regie over beleid én uitvoering waardoor de provincie effectief kan sturen op het beheer van natuurgebieden en beheersgebieden en ontstaat de mogelijkheid voor provinciaal maatwerk (beheerspakketten, begrenzings, stimulering).
- Het inrichtingsbudget van het Programma Beheer kan voortaan ook gebiedsgericht worden ingezet.
- De subsidieregelingen komen dichterbij de burger waardoor de betrokkenheid kan toenemen (maatschappelijk draagvlak).

De risico's verbonden die genoemd worden zijn vooral organisatorisch van aard: bijvoorbeeld het risico op budgetoverschrijdingen, personele consequenties, en risico's verbonden met het krappe tijdschema.

2.3 Programma Beheer, EHS en Natura 2000

Via Programma Beheer worden natuurbeheerders gefinancierd. Deze natuurbeheerders beheren voor een belangrijk deel de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de Natura 2000-gebieden. Dit is ook terug te vinden in de bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies die zijn afgesloten voor het ILG. In deze bestuursovereenkomsten staan bijvoorbeeld afspraken over prestaties van de provincie om de EHS te realiseren. Afspraken rondom de EHS en wetgeving rondom Natura 2000 bepalen mede de beleidsruimte van de provincies bij het aanpassen van Programma Beheer. Daarom wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de EHS en Natura 2000.

Het concept EHS is in 1990 in het Natuurbeleidsplan geïntroduceerd.⁴ Het EHS-beleid heeft betrekking op zowel land als op zoete en zoute wateren. De EHS op het land, de zogenaamde 'droge' EHS, moet in 2018 gerealiseerd zijn en zal dan 728.500 hectare omvatten. Dat is gelijk aan ongeveer 22% van het landoppervlak van Nederland. (Smits en Gaaff, 2007, blz. 15)

De EHS wordt momenteel op verschillende manieren gerealiseerd. Ten eerste via aankoop van grond door het Rijk, gevolgd door overdracht aan Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten, of één van de Provinciale Landschappen. Deze beheren de grond vervolgens en krijgen daarvoor een financiële vergoeding via de SN (zie paragraaf 2.1, overzicht subsidies binnen SN). Ten tweede via particulier natuurbeheer, waarbij grond in bezit van particulieren (bijv. landbouwgrond) van functie verandert en de functie natuur krijgt; dit wordt vastgelegd in een planologische bestemmingsverandering en een erfdiensbaarheid. De grond blijft echter in eigendom van de particulier. Deze particulier verandert (wat betreft de activiteiten op het desbetreffende stuk grond) in feite van beroep; voorheen was hij bijvoorbeeld boer en nu wordt hij natuurbeheerder. Hij krijgt eenmalig een vergoeding voor de waardedaling van zijn grond (SN-functieverandering) en jaarlijks een vergoeding voor zijn werk als beheerder (via de SN).

En tot slot is er het agrarisch natuurbeheer. Agrariërs sluiten voor een deel van hun grond een contract af met de overheid. Deze heeft formeel het karakter van een beschikking van de overheid. In die beschikking staat hoe zij dat deel van hun grond moeten beheren, bijvoorbeeld zodanig dat weidevogels meer kansen krijgen om te overleven. De agrariërs krijgen subsidie

³ Althans volgens de provincie Zeeland. Zie brief van gedeputeerde staten aan de Provinciale Staten van Zeeland, gedateerd 29-9-2006.

⁴ Voor onderstaand stuk wordt ruimschoots geciteerd uit Smits en Gaaff, 2007.

voor agrarisch natuurbeheer (via de SAN). Overigens vindt agrarisch natuurbeheer ook plaats buiten de EHS, met name weidevogelbeheer.

Natura 2000 is een uitwerking van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De Vogel- en de Habitatrichtlijn zijn belangrijke Europese instrumenten als het gaat om natuurbeleid. Bij de Vogel- als bij de Habitatrichtlijn gaat het om beschermen van soorten en gebieden. De gebieden die in het kader van deze richtlijnen zijn aangemeld en aangewezen, maken deel uit van Natura 2000. Natura 2000 is een Europees plan om een ecologisch netwerk van natuurgebieden duurzaam te beschermen. De Vogel- en Habitatrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd via de Flora- en Faunawet (soortenbescherming) en via de Natuurbeschermingswet (gebiedsbescherming).

Nederland heeft ervoor gekozen om de EHS en Natura 2000 grotendeels samen te laten vallen. Dit is ook logisch omdat de gebieden met de meeste ecologische waarde in Nederland al in de EHS liggen en Natura 2000 onder meer vereist dat je ecologisch waardevolle gebieden aanwijst ter bescherming. De Natura 2000-gebieden op het land omvatten ongeveer de helft qua oppervlak van de EHS op het land. (Smits en Gaaff, 2007, blz. 16)

Er zijn echter enkele verschillen tussen Natura 2000 en EHS. Voor de duidelijkheid zetten we deze verschillen wat scherp tegenover elkaar, terwijl in de praktijk er eerder sprake is van een accentverschil. De basisgedachte achter Natura 2000 is *beschermen*. Beschermen van leefgebieden van vogels, en beschermen van habitats die belangrijk zijn voor andere dier- en plantensoorten. De basisgedachte achter de EHS is *voldoende natuurgebieden creëren*, zowel wat betreft kwantiteit als wat betreft samenhang, zodat de natuur zich kan ontwikkelen. Bij Natura 2000 gaat het om houden wat we hebben; bij de EHS gaat het óók om uitbreiden van natuurgebieden. Bij Natura 2000 gaat het om losse gebieden die beschermd moeten worden (ook al kan voor sommige habitats sprake zijn van uitbreiding); bij de EHS is het streven óók om deze gebieden met elkaar te verbinden, bijvoorbeeld met zogenaamde verbindingzones.

De EHS is meer ambitieus dan Natura 2000 in de zin dat men natuurgebieden wil uitbreiden en wil verbinden. Daarentegen kent Natura 2000 strengere resultaatsverplichtingen en strengere regels wat betreft de zogenaamde 'externe werking'. Met externe werking wordt bedoeld dat er soms maatregelen getroffen moeten worden buiten het natuurgebied om te zorgen voor de juiste condities binnen het gebied. Om bepaalde habitats in stand te houden, kan het van belang zijn dat bijvoorbeeld het waterpeil juist is. Om het juiste waterpeil te garanderen kan het nodig zijn maatregelen te treffen die niet alleen gevolgen hebben op het aangewezen gebied, maar ook daarbuiten. (Smits en Gaaff, 2007, blz. 16)

De EHS is nationaal beleid, en daarom kan de Nederlandse politiek hier wijzigingen in aanbrengen. Maar Natura 2000 is Europees beleid, en daar kan de Nederlandse politiek niet zelfstandig aan tornen. De provincies zijn dus wat betreft Natura 2000 gebonden aan de EU, en wat betreft de EHS moeten ze in overleg met het Rijk.

2.4 Programma Beheer en verschillende sturingsfilosofieën

Programma Beheer wordt indirect aangestuurd door de EU (via de Plattelandsverordening en de subsidies die verbonden zijn aan het POP, het Plattelandsontwikkelingsprogramma), en indirect via het Rijk (aansturing de bestuursovereenkomsten en prestatieafspraken) en direct via de provincies (via het ILG). EU, Rijk en provincies hebben echter ieder hun eigen

sturingsfilosofie. Hieronder gaan we in op de sturingsfilosofieën van de verschillende bestuurslagen voor het beleid in het algemeen (dus niet specifiek natuurbeleid).⁵

De sturingsfilosofieën van de verschillende bestuurslagen

Bij de benadering van de EU staan de regels centraal, dat wil zeggen de richtlijnen en andere bindende afspraken. Door de regels centraal te stellen kan men het beleid beheersbaar en controleerbaar houden. Immers, men kan controleren of de lidstaten zich houden aan de regels die vanuit de EU opgesteld zijn. Maar de vraag is of dat dit uitgangspunt ook leidt tot de meest effectieve aansturing. De rijksopvatting is meer gebaseerd op sturen op doelen. Actoren op het platteland krijgen daarbij de ruimte om op eigen wijze de doelstellingen dichterbij te brengen. Daarbij wordt steeds meer afgerekend op basis van resultaat, bijvoorbeeld via prestatiecontracten. Ook als het gaat om Programma Beheer worden er steeds meer afspraken gemaakt (in eerste instantie met de natuurbeheerders, nu met de provincies) over te behalen resultaten met daaraan gekoppeld financiële vergoedingen.

De tegenstellingen tussen de Nederlandse en Europese opvattingen over plattelandsbeleid worden door Zwetsloot *et al.* (2005) samengevat:

- Nederland legt de nadruk op groepen initiatiefnemers, de EU op individuele begunstigen;
- Nederland legt de nadruk op integrale projecten, de EU op specifieke losse maatregelen;
- Nederland legt de nadruk op infrastructurele onderlegger door overheden, de EU op initiatieven van actoren.

De aanpak van de provincies van het plattelandsbeleid is veelal gebiedsgericht werken. De ILG-filosofie is: gebieden centraal, regie bij de provincies en rijksbudgetten 'ontschot'. De bedoeling is dat het ILG de provincies meer armslag geeft om het natuurbeleid meer gebiedsgericht aan te pakken.⁶ De provincies ontwikkelen samen met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties gebiedsgerichte plannen. In die gebiedsgerichte plannen komen diverse belangen bij elkaar, zoals natuur, economie, recreatie, landbouw, etc. Omgaan met verschillende doelen en belangen in een bepaald gebied is een werkwijze waar de provincies veel waarde aan hechten. Via Programma Beheer kunnen de provincies natuurbeheerders aansturen binnen een gebied.

Programma Beheer is via het ILG in handen gekomen van de provincies en vanaf 2009 mogen de provincies daadwerkelijk gaan sturen. Maar de provincies hebben bij de ontwikkeling van Programma Beheer te maken met sturing vanuit de EU en vanuit het Rijk. In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet hoe Programma Beheer past binnen het beleid van de EU. Daarna volgen hoofdstukken over hoe Programma Beheer past binnen het beleid van het Rijk en het beleid van de provincies. Maar eerst gaan we kijken welke informatie beschikbaar is over de effectiviteit, efficiëntie en participatiegraad van de SAN en de SN.

De verschillende sturingsfilosofieën in relatie tot de beoordelingscriteria

In hoofdstuk 1 zijn drie beoordelingscriteria genoemd, namelijk effectiviteit, efficiëntie en participatiegraad. Welke gevolgen hebben de sturingsfilosofieën voor de beoordelingscriteria? In de analyse hieronder proberen we te achterhalen tot welke focus een bepaalde sturingsfilosofie leidt. Het gaat hier (opnieuw) niet om specifiek het natuurbeleid, maar beleid in het algemeen.

⁵ Zie Zwetsloot, Piersma en Meester, 2005, blz. 323-325.

⁶ Zie Natuurbalans 2006, blz. 106.

De sturingsfilosofie van de EU is: regels centraal stellen. Dat duidt erop dat men efficiëntie voorop zet. Door regels voorop te stellen voorkomt men ingewikkelde procedures en vergemakkelijkt men de controle.

De sturingsfilosofie van het Rijk is: doelen centraal stellen. Dat duidt erop dat men effectiviteit voorop zet. Bij effectiviteit gaat het om doelbereik, dat wil zeggen, in hoeverre wordt het beoogde doel daadwerkelijk bereikt.

De provincie moet beleid van het Rijk uitvoeren. Voor Programma Beheer is dat onder meer geregeld via de bestuursovereenkomsten. Het beleid van de EU is omgezet in nationale wetgeving en ook daar moet de provincie zich aan houden. Daarnaast kan de provincie ook een eigen invulling geven beleidsontwikkelingen. Een werkwijze die populair is bij de provincies is: gebiedsgericht werken. Gebiedsgericht werken kan duiden op streven naar effectiviteit, namelijk in een gebied zoveel mogelijk doelen zien te realiseren. Gebiedsgericht werken kan ook duiden op het streven naar participatie. Wanneer men wil overleggen met belanghebbenden in een gebied, kan dat ten goede komen aan de participatiegraad. Gebiedsgericht werken kan ten slotte ook duiden naar het streven tot efficiëntie. Wanneer men verschillende doelen handig weet te combineren in een gebied, kan dat de efficiëntie vergroten. Het is dus niet op voorhand duidelijk welk beoordelingscriterium bij de provincies voorop staat.

2.5 Programma Beheer en de beoordelingscriteria⁷

In hoofdstuk 1 is gesteld dat beoordelingscriteria nodig zijn om de regelingen in de verschillende landen met elkaar te kunnen vergelijken. Hieronder volgt een beschrijving van de informatie die beschikbaar is over de effectiviteit, efficiëntie en participatiegraad van de SAN en de SN.

Effectiviteit

Met effectiviteit wordt bedoeld in hoeverre het beoogde (ecologische) doel daadwerkelijk wordt bereikt. De Algemene Rekenkamer (2006) stelt dat wat betreft de EHS over de gerealiseerde natuurkwaliteit nauwelijks een uitspraak gedaan kan worden omdat de realisatie van dat doel niet gemeten wordt en een nulmeting ontbreekt.⁸ Desondanks heeft het MNP in 2007 uitgebreid onderzoek gedaan naar de ecologische effectiviteit van regelingen voor natuurbeheer, waaronder programma Beheer. Men komt tot de conclusie dat de natuurkwaliteit in Nederland vooruit gaat, maar wel achterblijft bij de doelen die het Rijk geformuleerd heeft. Dit ondanks het feit dat natuurbeheerders over het algemeen hun afspraken nakomen. De ecologische effectiviteit wordt beperkt door te kleine beheergebieden (vooral bij agrarisch en particulier natuurbeheer) en te slechte milieucondities. (MNP, 2007, blz. 11)

Naar de ecologische effectiviteit van agrarisch natuurbeheer is ook onderzoek gedaan door David Kleijn en Frank Berendse. In 2001 is in *Nature* een artikel verschenen van Kleijn *et al.* wat veel opschudding heeft veroorzaakt. De titel van het artikel "Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch Agricultural Landscapes" geeft meteen de strekking van het artikel weer. In dit artikel is onderzoek gedaan naar de effectiviteit van maatregelen die onderdeel waren van de Rbon, de voorloper van de SAN. Zij vergeleken

⁷ Wat betreft de effectiviteit, efficiëntie en participatiegraad van de SAN wordt ruimschoots geciteerd uit: Smits, M.J., P. Driessen, P. Glasbergen, 2007, Landschap.

⁸ Programma Beheer wordt voor een belangrijk deel gebruikt voor de realisatie van de EHS. Maar er vindt ook natuurbeheer, gefinancierd via Programma Beheer, plaats buiten de EHS.

planten, vogels, en bijen en zweefvliegen op landbouwgronden die of beheerd werden onder de Rbon of op de conventionele manier beheerd werden. De beheerovereenkomsten waren niet effectief in het beschermen van de soortenrijkdom in de onderzochte soortengroepen. Er werden geen positieve effecten gevonden op planten en vogelpopulaties. De vier meest gangbare weidevogels kwamen zelfs minder vaak voor op de gronden onder beheerovereenkomst. Voor bijen en zweefvliegen werden wel bescheiden positieve effecten gevonden op gronden onder beheerovereenkomst. De ecologische effectiviteit van de beheerovereenkomsten zou op grond van dit onderzoek dus op zijn minst twijfelachtig moeten zijn. In latere publicaties is Kleijn evenwel minder kritisch (zie: Kleijn & Sutherland, 2003; Kleijn *et al.*, 2006). (Smits *et al.*, 2007, blz. 43)

In ecologische kringen woedt een stevige discussie over de effectiviteit van landbouwmilieuprogramma's. Verschillende onderzoeken naar de effectiviteit van landbouwmilieuprogramma's spreken elkaar tegen: soms komt men tot de conclusie dat de maatregelen enige positieve effecten hebben (zie bijvoorbeeld VOLT, 2003; DLV, 2003), soms ook wordt een kritisch beeld geschetst (zie bijvoorbeeld Kleijn *et al.*, 2001).

Een discussie die speelt voor ecologische effectiviteit is of landbouwmilieuprogramma's al succesvol zijn wanneer zij de bestaande ecologische en landschappelijke kwaliteiten beschermen, of dat er pas sprake kan zijn van effectief beleid wanneer duidelijk verbeteringen waarneembaar zijn. Hodge & McNally (1998) beargumenteren dat landbouwmilieuprogramma's niet alleen als positief moeten worden beoordeeld wanneer zij voor aantoonbare verbeteringen zorgen in de biodiversiteit, maar óók succesvol zijn wanneer zij een negatieve tendens weten te keren. Dit argument gaat vooral op in gebieden waar veel intensieve landbouw voorkomt en waar de druk op het landschap en de natuur groot is. (Smits *et al.*, 2007, blz. 43)

Een ander discussiepunt is op welk ruimtelijk schaalniveau de (mate van) effectiviteit moet worden vastgesteld: moet het onderzoek worden verricht op perceelsniveau of juist op het ruimere regionale niveau? Daaraan gekoppeld is de vraag of de effectiviteit van een enkel contract kan of moet worden vastgesteld (per deelnemer dus) of van meerdere contracten tegelijkertijd binnen een grotere ruimtelijke eenheid (per regio of zelfs per ecosysteem)? De eerste aanpak heeft tot op heden de overhand. (Smits *et al.*, 2007, blz. 43)

Efficiëntie

Er is weinig bekend over de efficiëntie van de SN. In 2006 is een rapport verschenen van de Algemene Rekenkamer over de EHS. Programma Beheer wordt vooral ingezet om de EHS te realiseren. Opvallend is dat de Algemene Rekenkamer in haar rapport wel ingaat op de effectiviteit van het beleid en op de participatiegraad, maar niet op de efficiëntie. Het rapport gaat helemaal niet over geld.

Wat betreft de efficiëntie van de SAN stellen Guldmond en Kloen (2002) dat agrarisch natuurbeheer een hele efficiënte manier kan zijn om het agrarisch cultuurlandschap in stand te houden. Immers, het beheer van onze cultuurlandschappen zonder inkomsten uit voedselproductie is onbetaalbaar. Boeren wordt een extra inkomensbron geboden en tegelijkertijd worden zij aangezet om maatregelen te nemen ten behoeve van natuur, milieu en landschap.

Vereijken *et al.* (2005) hebben een studie verricht naar de vraag of het natuurbeleid ruimtelijk-economisch efficiënter kan worden ingevuld. Zij stellen dat dit kan. Wanneer de begrenzing van de EHS nadrukkelijker gekozen wordt op basis van de aanwezige soortenrijkdom, en in combinatie met water- en landschapsbeleid, kan er winst behaald worden. De EHS is nu deels opgebouwd uit gebieden die zijn verkregen via schenkingen of die

al in bezit waren van het Rijk (via Staatsbosbeheer) en niet gekozen zijn op basis van soortenrijkdom. Bovendien zou een koppeling van natuurbeleid met water- en landschapsbeleid budget en ruimte besparen.

De efficiëntie wordt bepaald door de baten van de regeling ten opzichte van de kosten. Omdat efficiëntie van natuurbeleid lastig te meten is, grijpt men veelal naar andere begrippen. Met name kosteneffectiviteit en transactiekosten zijn begrippen die in dit kader gebruikt worden.

“Kosteneffectiviteit is een methodiek om te kunnen beoordelen of doelen van het huidige natuurbeleid met minder middelen kunnen worden gerealiseerd en of met een gelijke inzet van financiële middelen een groter doelbereik kan worden gehaald.”⁹ Anders dan bij het begrip ‘efficiëntie’ wordt verondersteld dat het doel van het beleid duidelijk is. Er zijn in 2006 twee rapporten verschenen om een onderzoeksmethode voor het bepalen van de kosteneffectiviteit van natuurbeheer te ontwikkelen. Oosterbaan *et al.* (2006) hebben een methodiek ontwikkeld om de kosteneffectiviteit van maatregelpakketten te bepalen voor afzonderlijke terrein- en/of natuurtypen in 11 stappen. De methodiek zal in de toekomst toegepast worden op de terreintypen droge heide en nat grasland. De Koeijer *et al.* (2006) hebben eveneens een methode ontwikkeld om de kosteneffectiviteit van natuurbeleid te bepalen. De methode is uitgewerkt voor één natuurdoel, namelijk natte heide. Ze komen tot de conclusie dat natte heide verreweg het meest kosteneffectief in Drenthe kan worden gerealiseerd. Bovendien blijkt dat 80% van het beoogde areaal natte heide gerealiseerd kan worden voor slechts 20% van de kosten.

Het tweede begrip is ‘transactiekosten’. “Transactiekosten zijn alle kosten die in het economisch verkeer moet worden gemaakt ten behoeve van het tot stand brengen van een transactie.” (Hazeu, 2000, blz. 25). Om beleid te organiseren, moeten er ‘transactiekosten’ gemaakt worden. Bijvoorbeeld kosten die gemaakt worden om een contract tussen overheid en natuurbeheerders tot stand te brengen. Transactiekosten worden echter niet alleen gemaakt door de overheid; ook voor de natuurbeheerders geldt dat er administratieve lasten kunnen ontstaan. De vooronderstelling is veelal: hoe lager de transactiekosten, hoe efficiënter het beleid.

In het algemeen zijn er drie factoren die de hoogte van de transactiekosten voor de overheid bepalen. De eerste factor is de mate waarin de overeenkomst is afgestemd op de aard van de bedrijfsvoering. Hoe meer maatwerk de overheid levert, des te hoger zijn de uitvoeringskosten voor de overheid. De transactiekosten kunnen echter afnemen in de loop van de tijd omdat men al doende leert. Hoe langer een regeling werkzaam is in een land, hoe lager de transactiekosten verwacht worden te zijn (Whitby, 2000). Een derde factor die de transactiekosten beïnvloedt is de omvang of de reikwijdte van een bepaalde regeling. Voor het opereren van een regeling bestaan altijd vaste kosten. Transactiekosten zullen relatief hoog zijn voor kleinere regelingen. Een bredere doelgroep, bredere doelstellingen, een grotere reikwijdte en meer overeenkomsten zullen leiden tot schaalvoordelen. (Smits *et al.*, 2007, blz. 44)

De totale uitvoeringskosten van Programma Beheer (waar de SAN én de SN onder vallen) bedroegen in 2002 circa 100 miljoen euro, waarvan bijna 12 miljoen aan transactiekosten (Hilhorst, 2003).

Er bestaat nog maar mondjesmaat inzicht in de administratieve lasten bij de boer. Bij de SAN wordt de administratieve rompslomp en de administratieve procedure als te ingewikkeld en te veeleisend ervaren. Voor de SAN bedragen de gemiddelde lasten per gebruiker per aanvraag

⁹ Floor Brouwer en Tanja de Koeijer in: WOt's new, nummer 6 – mei 2006

ruim 210 euro, de jaarlijkse administratie 215 euro en de kosten voor jaarlijkse controle ruim 745 euro. De gemiddelde jaarlijkse lasten voor een beheerder komen dus uit op ruim 950 euro per jaar (DLV, 2003.)

Participatiegraad

In 2000 bij de start van Programma Beheer zijn twee belangrijke wijzigingen ten opzichte van eerder beleid waarneembaar: afrekenen op resultaat (in plaats van op inzet) en volwaardige deelname van particulieren. Eén van de doelstellingen van Programma Beheer is dus om meer mogelijkheden te bieden aan particulieren (boeren en andere grondbezitters) om mee te doen aan natuurbeheer. Nadrukkelijk is gesteld dat voor de invulling van de EHS niet alleen terreinbeherende organisaties aangesproken zullen worden, maar dat ook particulier beheer een rol hierin moet krijgen. De participatiegraad bij de SAN en bij SN-functiewijziging (dit wordt veelal particulier natuurbeheer genoemd) is daarom mede van belang om iets te kunnen zeggen over het succes van Programma Beheer.

In het kader van de landbouwmilieumaatregelen worden drie factoren onderscheiden die de participatie bepalen. In de eerste plaats bepaalt de keuze voor het type landbouwmilieumaatregel de capaciteit. Aan een brede en laagdrempelige landbouwmilieumaatregel (ook wel een 'wide and shallow' benadering genoemd) kunnen meer landbouwers deelnemen dan aan een meer specifieke gerichte landbouwmilieumaatregel ('deep and narrow'). Een tweede verklaring voor verschillen in participatie kan gevonden worden in de mate van complexiteit van de regeling: een eenvoudige regeling zal eerder door de doelgroep worden aanvaard dan een complexe regeling. Dit hangt ook samen met de hoogte van de private transactiekosten. Daarenboven speelt een rol in hoeverre de boeren op een flexibele wijze de beoogde maatregelen kunnen inpassen in hun bedrijfsvoering. (Marggraf, 2003.)

Dienst Regelingen heeft de participatiegraad wat betreft Programma Beheer voor de periode 2000-2005 uitvoerig beschreven in een rapport. De hier gepresenteerde Tabel 1 is overgenomen uit dat rapport.¹⁰

Tabel 1: Subsidie-aanvragen naar doelgroep, t/m 2005

	SAN		SN			
	<i>Toegekende subsidies</i>	<i>Hectares beheer en landschap</i>	<i>Toegekende subsidies</i>	<i>Hectares beheer en landschap</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
	x 1	%	x 1	%	x 1	%
Agrarisch natuurbeheerder:						
1. Agrariërs	11.748	94,6	51.541	61,0		
2. ANV's	669	5,4	33.010	39,0		
Beheerder bestand bos, natuur en landschap:						
3. Particuliere grondeigenaren					2.926	66,9
4. Terreinbeherende organisaties					1.154	26,4
5. Gemeenten					205	4,7
6. Overig (w.o. recreatieschappen, koningshuis)					90	2,1
Totaal	12.417	100	84.551	100	4.375	100

ANV's: Agrarische Natuurverenigingen

Bron: Dienst Regelingen, 2006

¹⁰ Dienst Regelingen, 2006, Uitvoeringsrapportage 2000-2005 Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en Subsidieregeling Natuurbeheer (SN), Den Haag, blz. 7, tabel 3.

Een categorie in Tabel 1 is de terreinbeherende organisaties. Dienst Regelingen geeft aan dat ook Staatsbosbeheer onder deze typering valt, maar evenwel niet in aanmerking komt voor SN-gelden. Staatsbosbeheer wordt voor het beheer van de natuurgebieden rechtstreeks door LNV gefinancierd.

Hierna gaan we in op de participatiegraad binnen de SN wat betreft het onderdeel functiewijziging (ofwel particulier natuurbeheer). De participatiegraad van terreinbeherende organisaties binnen de SN is geen issue. Het aandeel van de terreinbeherende organisaties binnen de SN is vooral afhankelijk van de hoeveelheid grond die aangekocht wordt voor natuurontwikkeling door de staat en overgedragen wordt aan de terreinbeherende organisaties. Verder is het aandeel van de terreinbeherende organisaties afhankelijk van de afspraken die gemaakt worden in het kader van de Meerjarenprogramma's.

De deelnamebereidheid aan particulier natuurbeheer (SN-functiewijziging) loopt achter op schema. De Algemene Rekenkamer stelde in 2006 dat slechts 2701 hectare van de 42.771 hectare is gerealiseerd. Het is onduidelijk of particulieren voldoende belangstelling hebben om hun grond voor de EHS in te zetten.

In een onderzoek van Leneman *et al.* (2004a) is aangegeven waarom de deelnamebereidheid achterblijft. Gesteld wordt dat het beleid op hoofdlijnen niet gewijzigd hoeft te worden. Particulieren ondersteunen het beleid op hoofdlijnen en zijn tevreden over de hoogte van de vergoedingen. Maar ze vinden de regeling wel ingewikkeld. De informatievoorziening wat betreft de regeling kan aanzienlijk verbeterd worden, met name richting particulier. Vooral het proces van aanvragen van een functieverandering wordt ervaren als langdurig, ingewikkeld en risicovol. Maar ook de gemeenten zijn slecht bekend met de regeling. Zij hebben behoefte aan informatie over de gevolgen van functieverandering voor bestemmingsplannen en vergunningen. Daarnaast leert het onderzoek dat gerichte stimulansen resultaat op kunnen opleveren, vooral in het aanvraagtraject. In gebieden waar een persoon of instantie een actieve rol vervulde was men positiever over de mogelijkheden van particulier natuurbeheer.

Het MNP heeft in 2007 een onderzoek uitgebracht waarvoor opnieuw gekeken is naar deelnamebereidheid van onder meer particulieren. Gesteld wordt dat de belangstelling nog steeds onvoldoende lijkt om de taakstelling particulier natuurbeheer in 2018 te halen. (MNP, 2007, blz. 30)

De deelnamebereidheid aan de landbouwmilieumaatregelen hangt voor een groot deel af van de flexibiliteit en complexiteit van de regelingen. De geringe flexibiliteit van de landbouwmilieumaatregelen wordt in alle landen als probleem ervaren. Zo zijn er bij de SAN weinig mogelijkheden om bij tegenvallende of juist meevallende resultaten over te stappen naar een lichter of zwaarder pakket. (DLV, 2003).

Ook de complexiteit is een probleem. Landbouwers hebben vanuit hun specialisme vaak een beperkte kennis van natuurbeheer en ecologische processen. Het is voor hen moeilijk om afgewogen beslissingen te nemen ten aanzien van hun beheeractiviteiten. Op grond van de regelingen is doorgaans geen geld beschikbaar voor het inhuren van deskundigen. De beheeractiviteiten kunnen daardoor als complex worden ervaren (DLV, 2003).

Desondanks ligt men vóór op schema wat betreft het aantal hectaren onder de SAN. In Nederland valt ongeveer 4% van alle landbouwgrond onder een beheerovereenkomst. Van de in 2018 geplande 97.685 hectare was er begin 2005 56.688 hectare gerealiseerd. (Algemene Rekenkamer, 2006)

Echter, de bereidheid tot deelname aan agrarisch natuurbeheer kan afnemen. Eén pakket, enkel nestbescherming voor weidevogels, is afgeschaft omdat het niet langer is toegestaan vanuit de EU. De EU staat niet toe dat er subsidie wordt uitgekeerd voor iets wat wettelijk al verplicht is. Het pakket was erg populair. (MNP, 2007, blz. 37)

Leneman *et al.* (2004b) stellen dat agrarisch natuurbeheer vanuit twee optieken voor boeren interessant is. Het biedt toekomstperspectieven voor grotere, met name extensieve, bedrijven. En daarnaast speelt agrarisch natuurbeheer een rol bij de beëindiging van kleinere bedrijven. De boeren doen mee met agrarisch natuurbeheer vanwege economische motieven, maar ook vanwege interesse voor de natuur.

In een brief aan de Tweede Kamer stelt minister Veerman (13-10-2005):

“Een belangrijke constatering over het afgelopen jaar is dat de belangstelling voor groene diensten (inclusief blauwe diensten) bij agrariërs en andere eigenaren en beheerders in het landelijk gebied onverminderd groot is. Deze belangstelling uit zich in een groeiend aantal initiatieven, dat veelal wordt ondersteund door gemeenten, waterschappen, provincies en soms door private partijen.” Verder op in de brief stelt Veerman: “Het Programma Beheer bevat nu al vele maatregelen die ik beschouw als groene diensten.” (Met groene diensten wordt onder meer agrarisch natuurbeheer bedoeld.)

In 2007 heeft het Ministerie van LNV onderzoek laten uitvoeren naar de publieke opinie voor het Gemeenschappelijk Landbouw beleid (GLB). De centrale vraag in het onderzoek is: “In welke mate steunen Nederlanders het voornemen om inkomenssteun voor agrarische ondernemers te koppelen aan door hen te verlenen maatschappelijk diensten voor landschap, natuur, dierenwelzijn, milieu en voedselkwaliteit?” Men concludeert dat er een brede steun onder de Nederlandse bevolking is voor het verlenen van inkomenssteun aan de maatschappelijke diensten. Bovendien blijkt uit het onderzoek: “Het idee om boeren te vergoeden voor het nemen van maatregelen die goed zijn voor de natuur en voor het karakteristieke landschap kan rekenen op de steun van de overgrote meerderheid (meer dan negen op de tien Nederlanders).” (TNS Nipo, Publieksonderzoek Toekomstvisie GLB, juni 2007, rapport E7973, blz. 24 en 25.)

2.6 Samengevat

Programma Beheer zit ingewikkeld in elkaar. Daar zijn verschillende redenen voor aan te wijzen, waar onder:

- Het is een samenvoeging van verschillende regels, namelijk SAN en SN waarbij de SN ook weer uiteenvalt in verschillende regels. Programma Beheer is zelf weer onderdeel van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).
- Het wordt aangestuurd vanuit verschillende niveaus: EU, Rijk, Provincie. Iedere bestuurslaag heeft z'n eigen sturingsfilosofie en benadrukt daarom andere aspecten.

Afgesproken is dat de provincies zullen gaan werken aan een vereenvoudiging van de regels binnen Programma Beheer.

Er is veel discussie over de effectiviteit van Programma Beheer, vooral de SAN. Programma Beheer is topdown georganiseerd met voorgeschreven pakketten waarop men kan inschrijven. Dit leidt tot relatief lage transactiekosten en daarmee tot efficiëntie, maar leidt ook tot klachten over bureaucratie. De participatiegraad van agrarisch natuurbeheer is groot; de participatiegraad van particulier natuurbeheer blijft achter bij de planning.

3 Programma Beheer gezien vanuit de EU

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een overzicht geschetst van Programma Beheer, waarbij ook aandacht is besteed aan de rol van de EU daarbinnen. In dit hoofdstuk gaan we uitvoeriger in op de wijze waarop Programma Beheer valt binnen het EU-landbouwbeleid en het EU-natuurbeleid.

3.2 Beleid vanuit de EU

Delen van Programma Beheer sluiten aan op het Plattelands Ontwikkelingsprogramma (POP). Het POP is een nationale invulling van de Plattelandsverordening van de EU. Via het POP is het mogelijk voor de SAN en een klein deel van de SN cofinanciering van de EU te ontvangen. Wat betreft de SN wordt alleen de inrichtingssubsidie gefinancierd door de EU.

De SAN sluit bovendien aan bij het landbouwbeleid van de EU. Agrarisch natuurbeheer valt onder de landbouwmilieumaatregelen, wat weer valt onder het landbouwbeleid. De EU speelt een centrale rol bij aansturing van het landbouwbeleid. Zo is voor de SAN de staatssteuntoets, een begrip uit het EU-landbouwbeleid, van belang.

Bij de SAN en SN is ook het EU-natuurbeleid van belang. Natuurbeleid is echter, in tegenstelling tot landbouwbeleid, op de eerste plaats een nationale aangelegenheid. Maar de EU formuleert wel natuurbeleid. Vooral de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de daarmee verbonden Natura 2000-gebieden zijn beleidsinstrumenten vanuit de EU voor natuurbescherming. Nederland heeft ervoor gekozen om de Natura 2000-gebieden en de EHS grotendeels samen te laten vallen. De Natura 2000-gebieden op het land beslaan ongeveer de helft van de oppervlakte van de EHS op het land. De natuurbeheerders (behalve Staatsbosbeheer) worden voor een belangrijk deel via Programma Beheer gefinancierd om te zorgen voor met name het beheer van de EHS.

3.3 Het EU-landbouwbeleid en Programma Beheer

Voor de EU was 1992 een belangrijk jaar. In dat jaar werden namelijk belangrijke hervormingen doorgevoerd in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), de zogenaamde Mac Sharry-hervormingen. De Mac Sharry-hervormingen hielden onder andere in dat er meer aandacht kwam voor een duurzame wijze van productie binnen de landbouw. De rol die de landbouw kan spelen op het gebied van milieu en natuur kwam vooral tot uiting in de zogenaamde 'begeleidende maatregelen' van de Mac Sharry-hervormingen. De begeleidende maatregelen bestonden uit:

- Een 'landbouwmilieupakket' van 5 jaar met diverse steunstelsels voor milieu-vriendelijke productiemethoden en braakregelingen ten bate van de natuur;
 - Aanmoediging van bosteelt op landbouwgrond, met name steun voor bebossing en onderhoud;
 - Bevordering van vervroegde uittreding uit de landbouw door personen ouder dan 55 jaar.
- (Meester et al., 2005, EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen, blz. 316).

De SAN is een beleidsinstrument wat aansluit bij het eerste punt, en de SN (het onderdeel inrichtingssubsidie) bij het tweede punt.

In 1992 werd verordening 2078/92 van kracht waarin staat voorgeschreven dat alle EU-lidstaten verplicht zijn landbouwmilieumaatregelen in hun land te treffen. Daar staat dan tegenover dat de EU zorgt voor co-financiering van de regelingen. Landbouwmilieumaatregelen zijn regelingen waarbij grondbezitters (veelal boeren) financiële steun ontvangen voor het leveren van publieke goederen, namelijk natuur en landschap. Vaak wordt dit 'Groene Diensten' genoemd. De regeling voor agrarisch natuurbeheer, wat valt onder de landbouwmilieumaatregelen, heette destijds Rbon (Regeling beheerovereenkomsten en natuurontwikkeling). De Rbon wordt in 2000 opgevolgd door de SAN.

In 1992 werd ook verordening 2080/92 van kracht tot instelling van een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw. Op deze regeling was de Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden, SBL, gebaseerd. Vanaf 2000 vervangt de SN o.a. de SBL voor wat betreft het gedeelte blijvend bos.

Agenda 2000 staat voor hervormingen van het GLB waarbij de nadruk lag op vereenvoudigen en concentratie. Dat wil zeggen vereenvoudigen van het aantal doelstellingen van het GLB, en concentreren van de steun in armere regio's van de EU. De aandacht voor verduurzaming van de landbouw bleef onverminderd groot. Besloten wordt om plattelandsontwikkeling tot de tweede pijler van het GLB te maken. De landbouwmilieumaatregelen werden ondergebracht in de Kaderverordening plattelandsontwikkeling, ofwel Kaderverordening 1257/99. De lidstaten moeten sinds dien een plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) opstellen en ter goedkeuring voorleggen aan de Commissie. Een POP bevat per plattelandsregio maatregelen op een samenhangende wijze ten behoeve van de ontwikkeling van deze regio.

In 2000 gaat Programma Beheer van start, en dus ook de SN en de SAN. Ook de introductie van Programma Beheer had tot doel te vereenvoudigen. In Programma Beheer worden een aantal subsidieregelingen bij elkaar gevoegd en gestroomlijnd. Programma Beheer is zo opgesteld dat het aansluit bij het POP, zodat cofinanciering vanuit de EU aangevraagd kan worden.

Het plattelandsontwikkelingsprogramma is een zevenjarig subsidieprogramma dat een nationale invulling is van de Europese Plattelandsverordening van de Europese Commissie. Iedere EU-lidstaat moet één of meerdere POP's formuleren om subsidie vanuit het Europese fonds te kunnen verkrijgen. Daarbij gaat het om het EOGFL, wat staat voor Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw. In de Europese Plattelandsverordening staan doelstellingen waarbinnen het POP moet passen. Het eerste plattelandsontwikkelingsprogramma, POP-1, betrof de periode 2000-2006. POP-2 betreft de periode 2007-2013.

Het Rijk stelt samen met provincies het POP op. Daarin staat beschreven met welke maatregelen de Europese doelen worden gerealiseerd. Ook is de verdeling van de gelden – van de Europese Commissie en cofinanciering van Rijk, provincies en overige organisaties – over deze doelen en (indicatief) over onderliggende maatregelen aangegeven. In het POP worden de maatregelen vertaald naar 'fiches', daarin staat aangegeven wat voor soort projecten voor financiële ondersteuning in aanmerking komen. Voordat de uitvoering van start kan gaan, moet de Europese Commissie het POP goedkeuren. Bij het beschikbare EU-geld is maximaal 50% nationale (of regionale) cofinanciering vereist. Het voor Nederland beschikbare Europese budget voor het tweede POP is circa 50% lager dan voor het eerste POP. Door het toevoegen van geld afkomstig van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese lidstaten (het gaat om zogeheten modulatiegeld), komt een budget beschikbaar van circa € 60 miljoen per jaar.

De SAN en een klein deel van de SN worden gefinancierd vanuit het POP. De SAN voor 50%. Voor de SN ligt het ingewikkelder. In het verleden (tijdens POP-1) werden POP-gelden

gebruikt als cofinanciering voor de aankoop van grond. Binnen POP-2 zijn de regels wat dat betreft aangescherpt. Wel kunnen nog steeds POP-gelden worden gebruikt om inrichtingskosten binnen de SN (deels) mee te financieren.

Nederland heeft een landsdekkend Tweede Plattelandsontwikkelingsplan (POP-2) opgesteld. De Europese POP-gelden worden gezien als aanvulling op de ILG-gelden. De bedoeling is dat de provincies POP-geld aanvragen bij de EU en dat gebruiken als aanvulling op het ILG-geld. Maar dat is geen eenvoudige opgave: "Provincies dienen cofinanciering te vinden vanuit provinciale middelen, gemeenten en andere partners. Ook de Europese subsidies voor plattelandsontwikkeling moeten worden gebruikt (bijvoorbeeld voor sociaal-economische revitalisering, waarvan geen rijks-geld in het ILG zit). Door het onderscheid dat in de uitvoering gemaakt wordt tussen het opdrachterspoor (natuur- via DLG) en het 'projecten' spoor (bottom up, via subsidieaanvragen), is deze combinatie al kunstmatig. De gelden komen niet uit dezelfde pot en lopen niet via dezelfde kanalen. De integratie tussen POP en ILG is dan een lastige. De Europese subsidies kennen een afzonderlijk traject met eigen regels." (Kamphorst en Selnes, 2007., blz. 58).

De Kaderverordening Plattelandsontwikkeling is het kader voor cofinanciering voor plattelandsontwikkeling, maar ook voor de eisen betreffende staatssteun aan boeren. In de kaderverordening zijn regels opgenomen over beheersvergoedingen voor groene diensten, zoals agrarisch natuurbeheer. Deze EU-eisen zijn gebaseerd op WTO-eisen. De zogenaamde 'staatssteuntoets' is van belang voor de SAN (maar niet voor de SN), omdat de SAN subsidiemogelijkheden voor boeren biedt. Staatssteun is het selectief (financieel) helpen van ondernemers door de overheid, met ongewenste effecten op mededinging en handel tussen de Europese lidstaten. Met de staatssteuntoets wordt bedoeld het controleren of de subsidieverlening door de overheid aan de Europese staatssteunregels voldoet. De SAN geeft een vergoeding aan boeren voor maatregelen ten behoeve van natuur of landschap, en die vergoeding kan opgesplitst worden in een vergoeding wegens inkomensderving (wanneer men de grond vanwege landschaps- of natuurdoelen niet optimaal kan bewerken voor landbouwproductie), een onkostenvergoeding (bijvoorbeeld voor de tijd die men besteedt aan landschaps- of natuurbeheer) en een kleine stimulans. De stimulans mag niet te groot zijn, want dan kan het gezien worden als ongeoorloofde staatssteun.

Om inzicht te krijgen welke activiteiten mogelijk zijn in het kader van de SAN, zonder problemen te krijgen met de staatssteuntoets, hebben provincies en Rijk samen de zogenaamde Catalogus Groenblauwe diensten opgesteld. Dit is een catalogus met activiteiten die boeren zouden kunnen uitvoeren in het kader van Groene en Blauwe diensten, met daarbij subsidiebedragen. Deze catalogus is voorgelegd aan de Europese Commissie en goedgekeurd. In de Catalogus Groenblauwe diensten staan de maximumprijzen die betaald mogen worden voor werkzaamheden van boeren op het gebied van ontwikkeling en beheer van natuur, landschap, water en toegankelijkheid. Overheden hoeven met de projecten die in de Catalogus staan niet langer meer naar de EU voor de staatssteuntoets.

Via de SAN krijgen ook de Agrarische Natuurverenigingen (ANV's) subsidie voor hun coördinerende taken en voor het monitoren van weidevogels. Agrarische natuurverenigingen (ANV's) zijn een Nederlands verschijnsel. Vanuit de EU is er geen aansturing van de ANV's. Wel is Nederland in het verleden in aanvaring gekomen met de EU in verband met de ANV's. De subsidies in het kader van de SAN werden door de Nederlandse overheid voor een deel uitbetaald aan de ANV's die het vervolgens weer doorsluisde naar hun leden, de boeren. Maar van de EU mocht dat niet. Europese Commissie stelde dat het doen van betalingen aan boeren via een intermediaire organisatie in strijd is met de financiële regelgeving. Geld vanuit de SAN moet rechtstreeks uitbetaald worden aan de boeren.

3.4 Het EU-natuurbeleid en Programma Beheer

De SAN en SN zijn bedoeld om natuurbeheerders te financieren en aan te sturen. De EU formuleert ook natuurbeleid. Het gaat dan vooral om de Vogelrichtlijn uit 1979 en de Habitatrichtlijn uit 1992, veelal kortweg Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) genoemd. De Vogelrichtlijn heeft als doel instandhouding van alle in het wild levende vogelsoorten. De richtlijn heeft niet alleen betrekking op de vogels zelf, maar ook op hun eieren, nesten en leefgebieden. De Habitatrichtlijn is een aanvulling op de Vogelrichtlijn, en betreft de leefgebieden van bepaalde planten- en diersoorten, anders dan vogels. Daarbij gaat het eveneens niet alleen om de planten en dieren zelf, maar nadrukkelijk ook om hun leefgebied. Zowel de Vogelrichtlijn als de Habitatrichtlijn is gericht op zowel soortenbescherming als gebiedsbescherming.

Alle gebieden die beschermd dienen te worden voor de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) worden te samen Natura 2000 genoemd. Het aanwijzen van Natura 2000-gebieden is in feite het uitvoeren van de VHR. Iedere EU-lidstaat moet de VHR uitvoeren, en dus Natura 2000-gebieden aanwijzen. Deze Natura 2000-gebieden moeten beschermd worden. Maar hoe de nationale lidstaten dat doen, bijvoorbeeld met aankoop of beheer, mogen ze zelf weten. Nederland heeft ervoor gekozen om Natura 2000-gebieden grotendeels samen te laten vallen met de EHS. De manier waarop de EHS ingevuld wordt is: via aankoop (waarna de grond overgaat naar Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of de Provinciale Landschappen), functiewijziging (ofwel particulier natuurbeheer) en agrarisch natuurbeheer. Natuurmonumenten, de Provinciale Landschappen, particulier natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer worden gefinancierd via Programma Beheer. Dit betekent dat een Natura 2000-gebied in bezit kan zijn van bijvoorbeeld Natuurmonumenten en Natuurmonumenten via Programma Beheer gefinancierd wordt voor het beheer van dat gebied

De VHR en Natura 2000 zijn voorschriften waaraan de EU-lidstaten moeten voldoen. Het is geen subsidieregeling.

3.5 EU en geldstromen

Vanuit de EU is vanaf 2007 minder cofinanciering beschikbaar voor agrarisch natuurbeheer (Vanaf 2007 gaat POP-2 in werking. Het budget voor POP-2 is minder dan voor POP-1.) Echter, LNV heeft vanaf 2008 extra geld gereserveerd (€ 7 miljoen) ter compensatie.¹¹

POP 2000-2006

Een deel van de uitgaven voor Programma Beheer, d.w.z. natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer, wordt gefinancierd uit bijdragen van de Europese Unie voor de zogenaamde tweede pijler, die in Nederland is geïmplementeerd in het POP 2000-2006, (ook wel POP1 genoemd). Over die periode zijn de Europese bedragen gemiddeld € 7,2 miljoen per jaar, waarvan € 6 miljoen voor SAN en € 1,2 miljoen voor SN¹².

¹¹ Ministerie van LNV (2006), LNV-beleid in 2007. De plannen van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

¹² MNP, 2007, *Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006*, Bilthoven

POP 2007-2013

Op grond van POP2 kan subsidie worden verstrekt voor beheer van landbouwgrond voor het behoud en de ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden, biodiversiteit. Het gaat dan om het stimuleren van activiteiten zoals beweiding, maaien, slootkantbeheer, randenbeheer, ecologisch onderhoud van landschapselementen, extra vermindering van vermessing en gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen. Met de overeenkomsten waarin deze maatregelen en acties zijn vastgelegd, verbinden agrariërs zich tot het uitvoeren van één of meer beheerspakketten. De Nederlandse overheid verwacht, uitgaande van een gemiddeld bedrag van € 615,- per hectare per jaar, dat jaarlijks circa 50.000 ha met cofinanciering vanuit de EU onder agrarisch natuurbeheer te hebben.

Het voor Nederland beschikbare Europese budget voor POP2 is circa € 70 miljoen per jaar. Nederland heeft ervoor gekozen om 30 procent van dat beschikbare budget (dat komt neer op circa € 3 miljoen per jaar) te besteden aan het verbeteren van de kwaliteit van natuur en landschap door beheer van het platteland te steunen. Daarin past het natuurbeheer¹³.

3.6 Samengevat

De EU verplicht de lidstaten om landbouwmilieumaatregelen, waaronder regelingen voor agrarisch natuurbeheer, te treffen in hun land (zie verordening 2078/92). Nederland komt die verplichting na via de SAN. De EU verplicht echter niet alleen, maar cofinanciert ook. Zo wordt de SAN gefinancierd door de EU.

Agrarisch natuurbeheer, en dus ook de SAN, vallen onder het landbouwbeleid van de EU. Dat betekent dat voldaan moet worden aan EU-landbouwregels. In dit kader in de staatssteuntoets de belangrijkste. Dat houdt in dat ongeoorloofde staatsteun aan boeren niet toegestaan is. Daarom wordt er strikt op toegezien dat boeren voor agrarisch natuurbeheer niet een te hoge vergoeding krijgen.

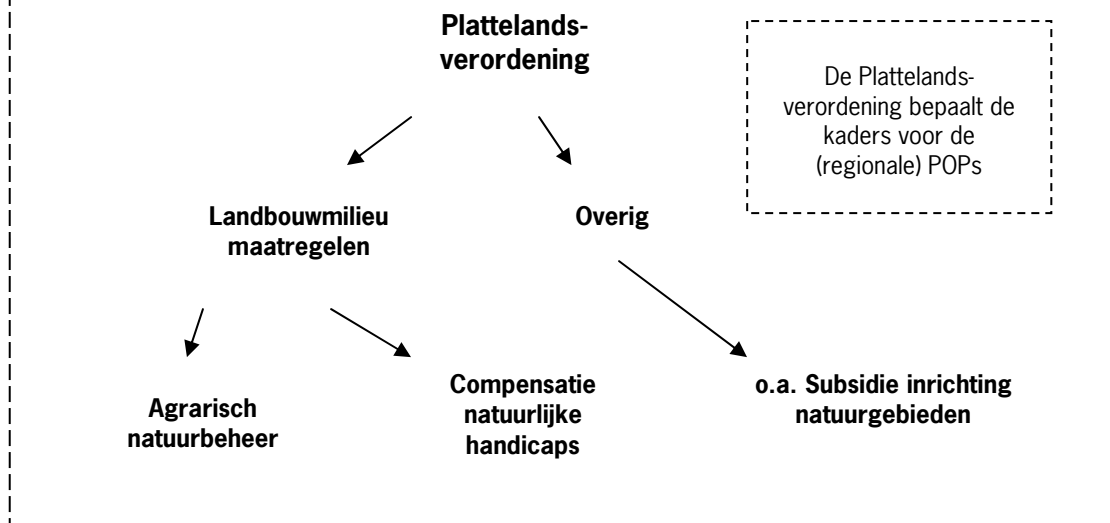
De EU steunt bosbouwmaatregelen in de landbouw (zie verordening 2080/92). Dit wordt in Nederland gerealiseerd via de SN (namelijk het deel van de SN wat gaat over functiewijziging). Voor bosaanleg op voormalige landbouwgronden kan via het POP cofinanciering van de EU aangevraagd worden.

Bij agrarisch natuurbeheer gaat het om een verplichting vanuit de EU, bij bosbouwmaatregelen in de landbouw niet. Bovendien: de SAN wordt voor de helft gefinancierd door de EU (voor sommige landen geldt 75%). Bij de SN gaat het om een veel lager percentage.

Schema 1 geeft een overzicht van de aansturing vanuit het EU plattelandsbeleid voor Programma Beheer. De EU-plattelandsverordening verplicht alle EU-lidstaten één of meerdere plattelandsontwikkelingsprogramma's (POPs) op te stellen. De landbouwmilieumaatregelen zijn onderdeel van het POP. Onder de landbouwmilieumaatregelen vallen agrarisch natuurbeheer en de compensatieregeling natuurlijke handicaps. Agrarisch natuurbeheer (soms in combinatie met een vergoeding in verband met natuurlijke handicaps) is onderdeel van Programma Beheer.

¹³ <http://www.ilg.nu>

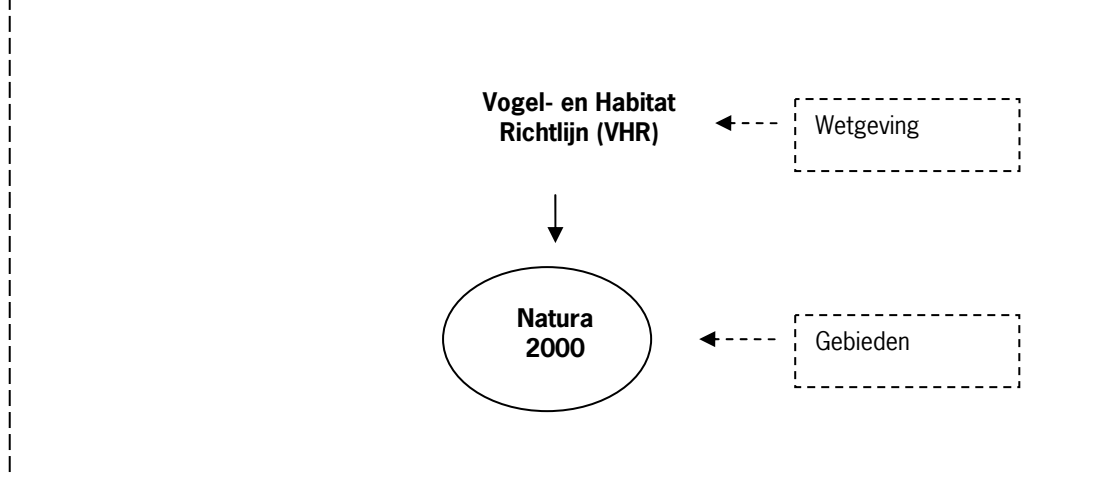
Schema 1: EU beleid plattelandsontwikkeling



De Vogel- en Habitatrichtlijn van de EU bepaalt dat alle EU-lidstaten gebieden moeten aanwijzen met belangrijke habitats voor flora en fauna. Deze gebieden dienen beschermd te worden en vormen tezamen Natura 2000. Programma Beheer wordt onder meer gebruikt om natuurbeheerders te financieren voor het beheren van Natura 2000-gebieden.

Schema 2 beschrijft het natuurbeleid vanuit de EU. Immers, Programma Beheer omvat subsidieregelingen voor natuurbeheerders. Zij voeren onder meer de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) uit.

Schema 2: Natuurbeleid vanuit de EU



4 Programma Beheer gezien vanuit het Rijk

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is een overzicht geschetst van Programma Beheer. Daarbij is ook de rol van de rijksoverheid toegelicht. In dit hoofdstuk gaan we echter uitvoeriger in op de positie van het Rijk bij Programma Beheer. We beginnen in het verleden, maar eindigen in het heden.

4.2 Historische achtergrond

In de jaren zestig en begin jaren zeventig ontstonden steeds meer wrijvingen tussen landbouw- en natuurbelangen. Om de belangen van de landbouw en van natuur meer met elkaar in overeenstemming te brengen, verscheen in 1975 de Relatienota (CRM, 1975). Met de Relatienota werden twee doelen nagestreefd:

- behoud van natuurwetenschappelijke en landschappelijke waarden in kwetsbare en waardevolle agrarische natuurlandschappen;
- een verantwoord bestaan van agrariërs in gebieden waar, vanuit het oogpunt van natuur- en landschapsbeleid, waardevolle agrarische cultuurlandschappen voorkomen.

Het standpunt wat in de Relatienota tot uitdrukking komt is dat boeren betaald moeten worden voor beheer van natuur en landschap. Het resultaat is de Rbon: Regeling beheer-overeenkomsten en natuurontwikkeling. De Rbon is de voorloper van de SAN.

In de Relatienota wordt gesteld dat 200.000 ha onder Relatienotabeheer gebracht moet worden. De helft hiervan moet reservaatgebied worden, en de andere helft wordt bij boeren onder een beheerovereenkomst gebracht via de Rbon. Zowel de reservaatgebieden als de gebieden onder een beheerovereenkomst worden ingezet om de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te realiseren.

In 1990 wordt het Natuurbeleidsplan gepubliceerd. Als belangrijkste opgave in deze nota ziet men de realisatie van de EHS. Voornaamste doel van de EHS is de achteruitgang van de biodiversiteit tot stilstand te brengen. Na het Natuurbeleidsplan volgen Nota Landschap (1992), het Bosbeleidsplan (1993), Structuurschema Groene Ruimte (1995) en de nota "Natuur voor mensen, mensen voor natuur" (2000).

4.3 Vanaf 2000: Programma Beheer

In 2000 gaat Programma Beheer van start. Programma Beheer is een subsidiestelsel voor natuurbeheerders. Doel van Programma Beheer is bestaande regelingen samenvoegen en stroomlijnen. Daarnaast wil de politiek meer ruimte bieden aan particuliere beheerders. Bovendien wil men een sterkere koppeling aanbrengen tussen beloning en (natuur)resultaat. Dit laatste wordt ook wel "Sturen op Output" genoemd.

Dit betekent dat er momenteel verschillende typen natuurbeheerders zijn. Ten eerste de terreinbeherende organisaties. Dit zijn Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten, en de Provinciale Landschappen. Staatsbosbeheer wordt echter rechtstreeks aangestuurd via het Rijk, en valt niet onder Programma Beheer. Vereniging Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen worden (deels) gefinancierd via de SN.

Ten tweede zijn er de particulier natuurbeheerders. Bij particulier natuurbeheer wordt landbouwgrond omgezet in natuurgebied. De grond blijft echter in eigendom van de particulier. Deze particulier verandert (voor de activiteiten op het desbetreffende stuk grond) in feite van beroep; voorheen was hij boer en nu wordt hij natuurbeheerder. Hij krijgt eenmalig een vergoeding voor de waardedaling van zijn grond en jaarlijks een vergoeding voor zijn werk als beheerder. Particulier natuurbeheer wordt gefinancierd via de SN (met name SN-functieverandering).

En tot slot zijn er de agrarische natuurbeheerders. Agrariërs kunnen voor een deel van hun grond een beschikking treffen met de overheid. In deze beschikking staat hoe zij dat deel van hun grond moeten beheren, bijvoorbeeld zodanig dat weidevogels meer kansen krijgen om te overleven. De agrariërs krijgen subsidie voor agrarisch natuurbeheer, via de SAN.

De natuurbeheerders die hierboven worden genoemd worden voor een belangrijk deel ingezet om de EHS te beheren. (Er vindt ook natuurbeheer plaats buiten de EHS. Bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer gericht op weidevogels.)

In 2002, onder het eerste kabinet Balkenende, vindt een beleidsmatige ombuiging van de invulling van de EHS plaats.¹⁴ De ombuiging bestaat vooral uit een verschuiving van aankoop van grond door de staat voor terreinbeherende organisaties, naar meer beheer door agrariërs en andere particulieren. Voorheen was natuurbeheer grotendeels voorbehouden aan terreinbeherende organisaties, met name Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen. In 2002 is afgesproken dat een groter deel van de EHS gerealiseerd zal worden door agrariërs en andere particulieren.

Het kabinet heeft twee redenen opgegeven voor deze omslag. Ten eerste hoopt men op deze manier meer mensen te betrekken bij het natuurbeheer en zo het maatschappelijk draagvlak te vergroten. Ten tweede biedt de omslag de mogelijkheid om (op korte termijn) het natuurbeleid goedkoper te maken. Immers, er hoeft zo minder grond aangekocht te worden en grond is duur in Nederland. Het kabinet heeft wel nadrukkelijk gesteld dat de natuurdoelen niet aangepast worden. Dus de omslag van aankoop naar meer particulier beheer mag niet van invloed zijn op de natuurkwaliteit. (Smits en Gaaff, 2007, blz. 18)

Voor particulier beheer en voor agrarisch natuurbeheer hoeft het Rijk geen grond aan te kopen. Dat bespaart (op korte termijn) geld. Op de langere termijn liggen de cijfers echter anders. De beheervergoedingen die betaald worden aan agrariërs zijn hoger dan die voor terreinbeherende organisaties. Dat komt omdat de overheid agrariërs niet alleen betaalt voor het gevoerde beheer als zodanig, maar ook voor opbrengstderving omdat de grond niet optimaal voor de landbouw bewerkt kan worden. Deze manier van subsidiëren van agrarisch natuurbeheer is door de EU toegelaten zonder strijdig te zijn met de mededingingsregels die overheidssteun aan particuliere bedrijven verbieden. (Smits en Gaaff, 2007, blz. 19)

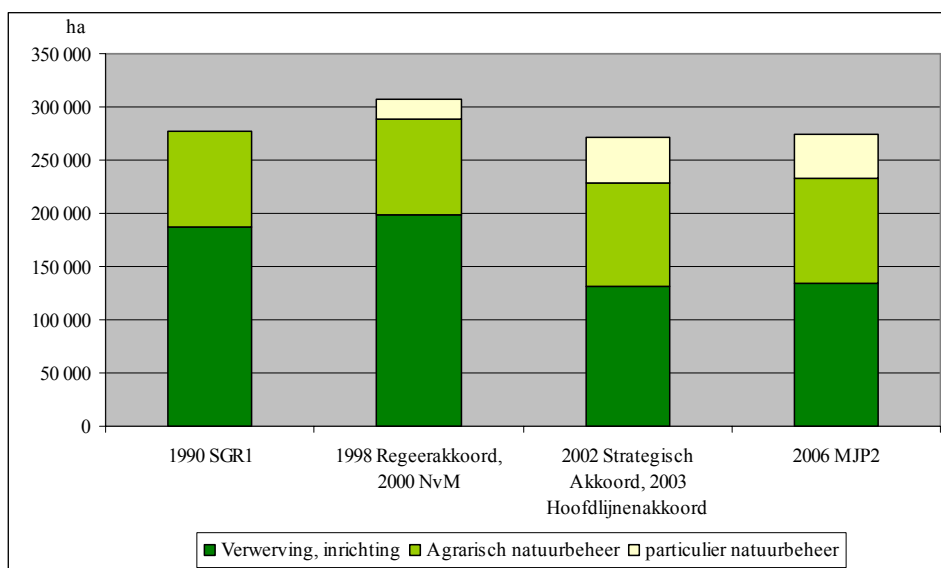
Tijdens de realisatie van de EHS, dus tot 2018, levert de omslag van aankoop naar deels beheer door particulieren en agrariërs een besparing op van zo'n 650 miljoen euro. Daarna is men echter extra geld kwijt voor beheer van de EHS. (MNP, 2005, blz. 8 en 9). Vooral agrarisch natuurbeheer is relatief goedkoop, vanwege het ontbreken van kosten voor verwerving of compensatie voor waardedaling van de grond. (MNP, 2007, blz. 11)

¹⁴ Voor onderstaand stuk evenals voor de volgende paragraaf is geciteerd uit: M.J. Smits, A. Gaaff, 2007, Spil. Bovendien is gebruik gemaakt van MNP, 2005 (Van aankoop naar beheer.)

4.4 Natuurbeleid en Programma Beheer

Afspraken over de kwantiteit van de natuur

Zoals hiervoor gesteld heeft de politiek afgesproken dat de 'droge' EHS uiteindelijk 728.500 ha moet gaan omvatten. In de loop van de tijd is de beoogde omvang van de EHS wel enkele keren bijgesteld. In Figuur 1 is weergegeven hoe de nog te realiseren EHS (dus afgezien van de reeds aanwezige natuur) door de politiek is vastgesteld. In het Structuurschema Groene Ruimte van 1990 (SGR1) ging het om 277.500 ha, voor ruim 2/3 te realiseren via verwerving en inrichting en 1/3 via agrarisch natuurbeheer. De meest actuele cijfers staan in het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland uit 2006 (MJP2) en bedragen 275.000 ha, waarvan bijna de helft via verwerving en inrichting, ruim een derde via agrarisch natuurbeheer en de rest (16%) via particulier beheer. In Figuur 1 is deze kwantitatieve verschuiving in de loop van de tijd in beeld gebracht. (Smits en Gaaff, 2007, blz. 15)



NvM = Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (LNV, 2000)

MJP2 = Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013 (LNV, 2006)

Bronnen: LNV (2003b); LNV (2006); Algemene Rekenkamer (2006). Overgenomen uit: Smits en Gaaff, 2007, blz. 16

Figuur 1 Ontwikkeling taakstellingen nog te realiseren EHS.

In hoeverre worden de afspraken rondom de kwantiteit van de EHS ook daadwerkelijk gehaald? Het MNP stelt bij ongewijzigd beleid het doel van de omslag niet wordt bereikt. Met name de interesse om deel te nemen aan particulier natuurbeheer blijft achter bij de doelstellingen. (MNP, 2007, Van aankoop naar beheer, blz. 9 en blz. 59)

Overigens levert de afrekenbaarheid op het kwantitatieve doel van gerealiseerde hectares in de praktijk ook nog discussie op. Zo kunnen gebieden waarvoor overeenkomsten agrarisch natuurbeheer zijn afgesloten gezien worden als "tijdelijke EHS", omdat niet zeker is, dat contracten verlengd zullen worden¹⁵.

¹⁵ Conform de Nota Ruimte worden de "gebieden waarvoor in het kader van het voldoen aan de EHS-taakstelling van 90.000ha beheersgebied met agrariërs overeenkomsten in het kader van agrarisch natuurbeheer worden afgesloten en die binnen de in een bepaalde verhouding begrensde beheersgebieden dan wel binnen "ruime jas" vallen tot de EHS gerekend" (Nota Ruimte, p. 113).

Afspraken over kwaliteit van de natuur

De kwaliteit van de EHS is in de vorm van taakstellingen vastgelegd door de politiek (LNV, 2000).¹⁶ Er zijn drie hoofdcategorieën geformuleerd, te weten: grootschalige natuurdoelen, bijzondere natuur (halfnatuurlijke natuur) en multifunctionele natuur (natuur in combinatie met landbouw, bosbouw of visserij).

In grootschalige natuur wordt geen of nauwelijks natuurbeheer uitgevoerd. Het idee is dat de wildernisnatuur zich spontaan ontwikkelt zonder of met beperkt actief ingrijpen van de beheerder. In bijzondere, halfnatuurlijke natuur wordt actief beheer gevoerd om de aanwezige biodiversiteit te behouden, bijvoorbeeld door te maaien, te kappen, etc. In multifunctionele natuur wordt de natuur als nevenfunctie gezien naast andere functies als landbouw, bosbouw of recreatie. De hoofdcategorieën zijn onderverdeeld in 32 natuurdoelen, die verder zijn opgesplitst in 92 natuurdoeltypen. (Zie Bal *et al.*, 2001) Deze zijn over Nederland verdeeld en ingepland op een natuurdoelenkaart. (LNV, 2003) De kaart geeft weer waar welke natuurkwaliteit wordt nagestreefd, zowel binnen als buiten de EHS. Eén landelijke natuurdoelenkaart is echter nog steeds niet officieel vastgesteld, omdat Rijk en provincies niet tot overeenstemming kunnen komen. Sterker nog, er zijn provincies en terreinbeheerders die hun eigen natuurdoelen hebben ontwikkeld. Zelfs het ministerie van Landbouw gebruikt verschillende systemen naast elkaar. Bijvoorbeeld de beheerpakketten voor agrarisch natuurbeheer en de natuurdoelen voor Staatsbosbeheer hebben een eigen systematiek. Ook voor de Natura 2000-gebieden worden andere indelingen in natuurdoelen gebruikt, om aansluiting bij de Europese richtlijnen te bewerkstelligen. De Algemene Rekenkamer is in haar rapport uit 2006 over de EHS dan ook kritisch over de wijze waarop nu gestuurd wordt met verschillende systemen voor natuurdoelen naast elkaar.¹⁷

De landelijke doelen zijn te algemeen om direct in de praktijk te kunnen worden uitgevoerd. Daarom zijn deze doelen geoperationaliseerd en omgezet in hanteerbare voorschriften, eisen en resultaatstoetsen. Deze voorschriften, eisen en resultaatstoetsen vormen de basis voor de zogenaamde pakketten die binnen Programma Beheer gebruikt worden. In een pakket staat beschreven welke inspanning de beheerder moet leveren en welk eindresultaat verwacht wordt aan het einde van een beschikking.

De ontwikkelde systematiek van doelen past in het streven naar meetbaarheid en afrekenbaarheid, begrippen die belangrijk werden in de jaren '90. Binnen de rijksoverheid werd steeds meer gewerkt aan een resultaat gericht sturingsmodel, met sturing op hoofdlijnen, afspraken over doelen, producten en prestaties en daaraan verbonden kosten (Ministerie van Financiën, 1991). Er zijn verschillende redenen om doelen duidelijk aan te geven. Eén ervan is decentralisatie. In situaties waar anderen dan het Rijk de uitvoering voor hun rekening nemen is een goede vestlegging van doelen noodzakelijk. (Smits en Gaaff, 2007, blz. 16)

In hoeverre worden de afspraken rondom de kwaliteit van de EHS ook daadwerkelijk gehaald? Het MNP stelt bij met name bij agrarisch natuurbeheer de realisatie van de gewenste natuurkwaliteit een probleem vormt. De belangstelling voor relatief veeleisende pakketten is beperkt en juist dit type van beheer is nodig om de gewenste kwaliteit te halen. (MNP, 2007, Van aankoop naar beheer, blz. 9 en blz. 60)

Afspraken in verband met Natura 2000

Naast nationale doelen, zijn er de richtlijnen vanuit de EU. Met name de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) is in deze belangrijk (zie vorig hoofdstuk). De VHR is in Nederland

¹⁶ Voor deze paragraaf wordt uitgebreid geciteerd uit Smits en Gaaff, 2007.

¹⁷ Algemene Rekenkamer, 2006, blz. 22 e.v.

geïmplementeerd via de Flora- en Faunawet (soortenbescherming) en via de Natuurbeschermingswet (gebiedsbescherming). De beschermingszones voor plant en dier die via de VHR worden afgedwongen, worden samen Natura 2000 genoemd. Er is een grote overlap tussen EHS en Natura 2000. Ongeveer de helft van de EHS is tevens Natura 2000-gebied. Het beheer van Natura 2000-gebieden wordt in principe op de zelfde wijze geregeld als het beheer van de EHS, en dus speelt Programma Beheer een belangrijke rol bij de financiering van natuurbeheerders die Natura 2000 moeten waarmaken. In 2005 viel 45% van de oppervlakte Natura 2000-gebied onder Programma Beheer, waarvan maar een zeer klein aandeel onder de SAN-regeling. Beheerders van Natura 2000-gebieden die niet onder Programma Beheer vallen zijn bijvoorbeeld Staatsbosbeheer, drinkwaterbedrijven en Defensie. (MNP, 2005, blz. 58)

De natuurdoeltype-systematiek, zoals hierboven beschreven, is gebaseerd op Nederlands beleid en niet expliciet ontwikkeld voor de aansturing van Natura 2000-gebieden. (MNP, 2005, blz. 58) Voor Natura 2000-gebieden is daarom een andere systematiek ontwikkeld, die overigens wel vergelijkbaar is met de natuurdoeltypen.

Er wordt momenteel gewerkt aan een nieuw systeem voor kwaliteitsborging als alternatief voor de huidige sturing via natuurdoeltypen. Daarvoor wordt samengewerkt tussen het ministerie van LNV, het IPO (Interprovinciaal Overleg), en terreinbeherende organisaties, met een adviserende rol voor MNP. Men werkt aan een systeem wat eenvoudiger is dan het huidige natuurdoeltypen-systeem en beter aansluit op de praktijk. Bovendien wil men komen tot een systeem dat aansluit bij nationale wensen (met name voor de EHS), als ook aansluit bij de eisen voor Natura 2000-gebieden als ook de Kaderrichtlijn Water gebieden. In de woorden van Minister Verburg: "Samen met de provincies en terreinbeherende organisaties en ondersteund door het MNP werk ik aan een systeem van doelformulering en monitoring om op eenduidige wijze inzicht te krijgen in de kwaliteit van de natuurgebieden in Nederland en om het werken daaraan effectief te kunnen sturen. Dit systeem omvat de hele keten van landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal. Het streven is gericht op het hoogste schaalniveau voor heel Nederland een beperkt aantal, ik denk aan maximaal 20, natuurtypen te onderscheiden. Aan de natuurtypen wordt een kwaliteitsbeoordeling gekoppeld. Daarmee kan de kwaliteit van natuurgebieden worden gekarakteriseerd in termen als hoog, gemiddeld of laag. Het streven is om daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wijze van beoordeling in de Natura 2000-gebieden en de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW)."¹⁸

Programma Beheer sinds 1 januari 2007

Per 1 januari 2007 is het ILG in werking getreden. Daarmee hebben de provincies de regie over de uitvoering van beleid (een deel van) het beleid wat betreft het landelijk gebied. In het kader van het ILG zijn afspraken gemaakt tussen Rijk en provincies. Het Rijk heeft met iedere provincie afzonderlijk een bestuursovereenkomst getekend waarin staat wat verwacht wordt van de provincies en welk budget vanuit het ILG daar tegenover staat. Programma Beheer is een onderdeel van het ILG. Het Rijk heeft via het ILG een belangrijk deel van de uitvoering van het beleid met betrekking tot het landelijk gebied gedelegeerd aan de provincies, maar via de bestuursovereenkomsten stuurt het Rijk op uitkomsten.

¹⁸ Brief van Minister Verburg aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 12 oktober 2007, DN.2007/2923.

4.5 Het Rijk en de geldstromen

Onder de geldstromen wordt hier verstaan de uitgaven van het Rijk voor Programma Beheer (de subsidie) en de uitvoeringskosten voor de Rijk.

Uitgaven Programma Beheer

Programma Beheer moest in 2000 budgetneutraal worden ingevoerd. De uitgaven voor Programma Beheer lopen vanaf 2000. In 2000 ging het om een relatief gering bedrag van ruim € 300.000. In de loop van 2001 tot en met 2004 zijn de uitgaven toegenomen doordat het Ministerie van LNV in 2000 verplichtingen is aangegaan, terwijl de uitgaven van de oude regelingen die in Programma Beheer zijn opgegaan, zijn afgenomen. De uitgaven voor Programma Beheer liggen over de periode 1994-2004 rond een gemiddelde van bijna € 60 miljoen per jaar. In 2005 was er een stijging van 38% ten opzichte van 2004. Dit werd veroorzaakt door een toename van de uitgaven voor SAN van € 19,4 miljoen. Twee derde hiervan komt voor rekening van de collectieve weidevogelpakketten van na de pakketwijzigingen in 2003.¹⁹

Uitvoeringskosten overheden Programma Beheer

De uitvoeringskosten van de rijksoverheid (ook wel apparaatskosten genoemd) voor Programma Beheer in 2005 bedroegen € 11 miljoen, ofwel 13% van de verstrekte subsidies. Hierin zijn inbegrepen de apparaatskosten van de Dienst Regelingen van LNV maar niet de kosten van het departement (Directie Natuur) die voor de laatste jaren worden geraamd op gemiddeld minder dan € 0,5 miljoen. In de loop van de jaren schommelden de apparaatskosten tussen 13% en 21% van de verstrekte subsidies.

De apparaatskosten die het Rijk maakt voor Programma Beheer zijn niet gedaald ten opzichte van de oude regelingen (van de periode vóór 2000). Het totaal van de uitvoeringskosten is omhoog gegaan door de geleidelijke toename van het aantal beheerde hectaren in de loop van de tijd.

Voor de SN zijn de apparaatskosten per beheerde hectare in 2005 met circa 20% gedaald t.o.v. 2002. Voor SAN is de daling al gevolg van definitiewijzigingen in de hectaren en samenloop met uitfasering RBON moeilijk te bepalen.

Met de invoering van Programma Beheer is het accent verlegd naar outputsturing. Het gevolg hiervan is dat deze output ook vastgesteld moet worden en dat brengt extra kosten met zich mee.²⁰

Uitvoeringskosten terreinbeheerders

Om subsidie van Programma Beheer te ontvangen moet een aanvrager diverse handelingen (laten) verrichten. Het percentage aan administratieve lasten voor een aanvrager is per onderdeel van Programma Beheer bepaald. Het percentage heeft betrekking op het aandeel administratieve lasten t.o.v. het totale subsidiebudget. Het percentage administratieve lasten voor SAN-beheer, SN-beheer en SN-inrichting bedraagt respectievelijk 2,5%, 2,14% en 7,35%.²¹

¹⁹ MNP, 2007, *Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006*, Bilthoven.

²⁰ MNP, 2007, *Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006*, Bilthoven.

²¹ MNP, 2007, *Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006*, Bilthoven.

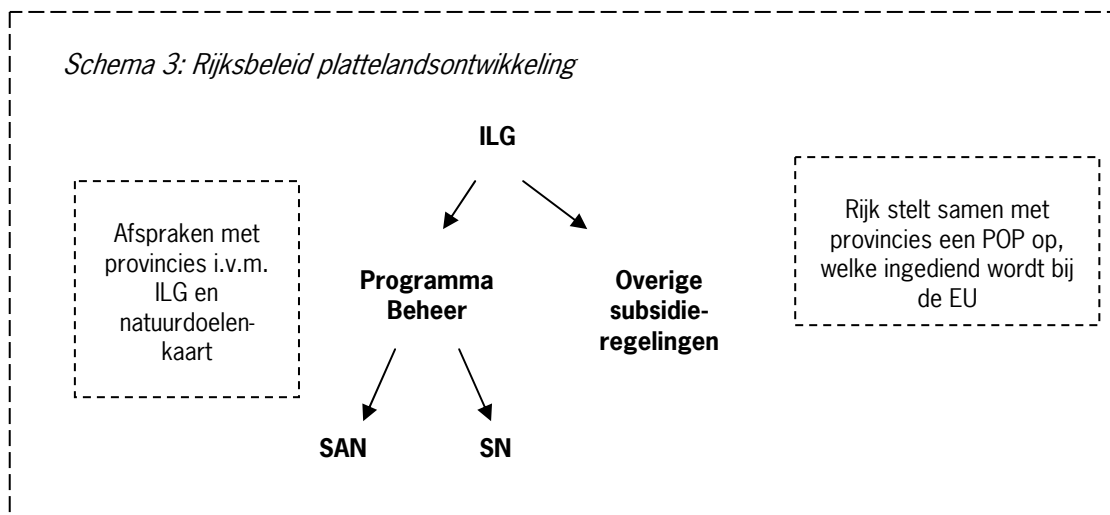
4.6 Samengevat

Sinds 2000 bestaat Programma Beheer, een subsidiestelsel voor natuurbeheerders waaronder terreinbeherende organisaties, particulieren en agrariërs. Voor Staatsbosbeheer bestaat een aparte regeling. De natuurbeheerders zetten zich onder meer in om de EHS te realiseren.

In de loop van de tijd heeft een verschuiving plaatsgevonden wat betreft de inzet van terreinbeherende organisaties, particulieren en agrariërs voor natuurbeheer. De rol van particulieren en agrariërs is versterkt ten koste van de terreinbeherende organisaties. Dit wordt aangeduid met 'de omslag'.

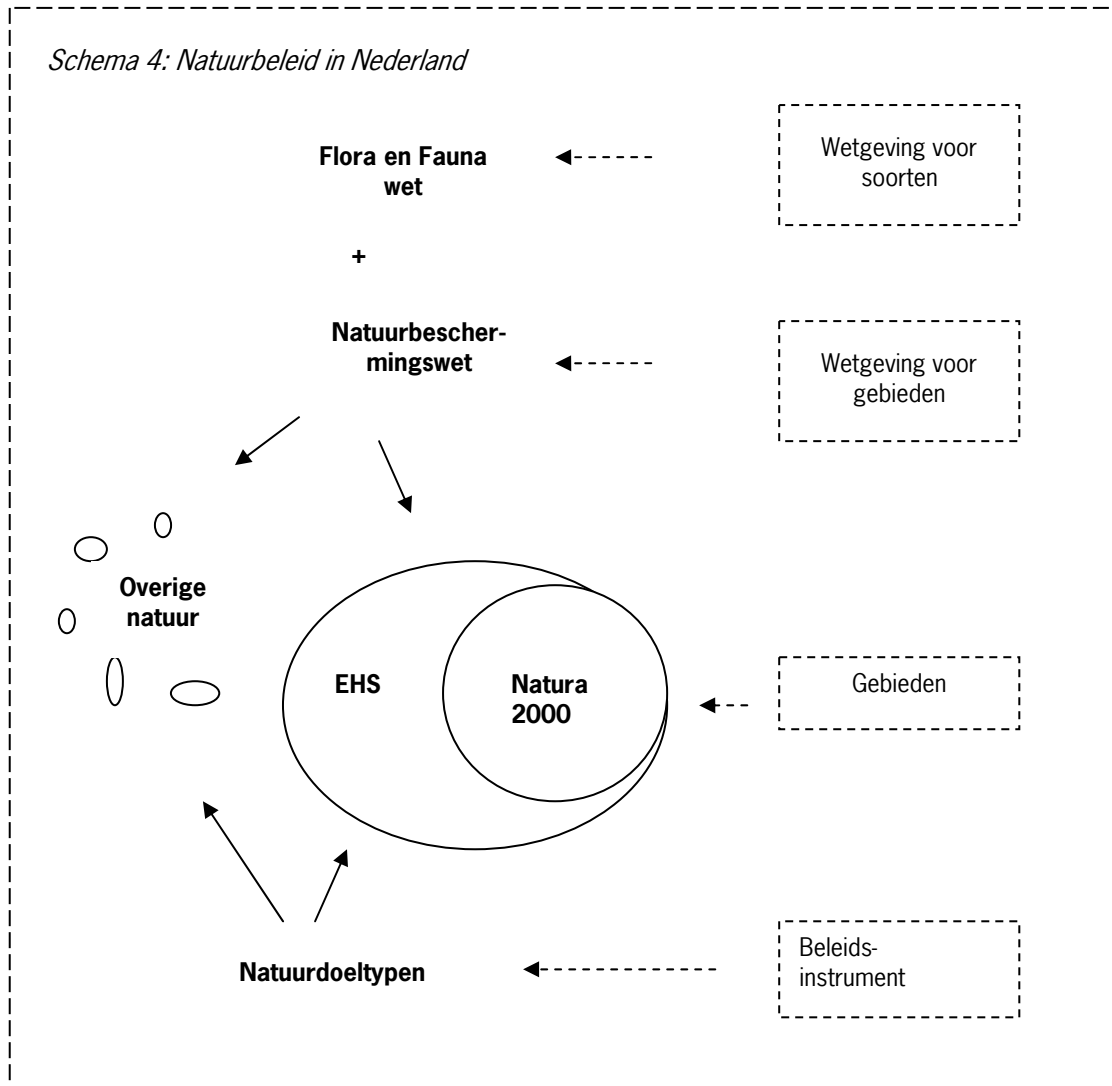
Voor de EHS zijn afspraken gemaakt over de gewenste kwantiteit van natuurgebieden en de gewenste kwaliteit van natuur. De verwerving en richting van grond voor natuur valt buiten Programma Beheer, maar Programma Beheer wordt wel gebruikt om het beheer te realiseren. De kwaliteit van de natuur wordt getypeerd aan de hand van natuurdoeltypen. Momenteel wordt echter gewerkt aan een alternatief voor natuurdoeltypen, wat eenvoudiger is, beter aansluit bij de praktijk en beter aansluit bij internationale regels.

In schema 3 wordt een overzicht gegeven van het rijksbeleid voor plattelandontwikkeling en de positie van Programma Beheer daarbinnen. Het Rijk stort geld in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Programma Beheer is ondergebracht in het ILG, dat wil zeggen, de regelingen die vallen onder Programma Beheer worden voortaan via het ILG gefinancierd. Het Rijk sluit met de provincies een contract af over de besteding van de ILG-gelden en de te behalen doelen. Het ILG is zo opgesteld dat het zo veel mogelijk aansluit bij de EU-plattelandverordening, zodat het mogelijk wordt cofinanciering via de EU aan te vragen. Programma Beheer bestaat vervolgens uit de regelingen SAN en SN.



Ook het natuurbeleid van het Rijk heeft invloed op de wijze waarop Programma Beheer is georganiseerd. Daarom volgt nu een overzicht hoe Programma Beheer past binnen het natuurbeleid.

Schema 4 beschrijft het natuurbeleid vanuit de het Rijk. De Flora- en Faunawet heeft als doel soorten te beschermen, de Natuurbeschermingswet heeft als doel gebieden te beschermen. Beide zijn van belang bij de ontwikkeling van de EHS en de Natura 2000-gebieden. Daarnaast worden natuurdoeltypen gebruikt als beleidsinstrument om natuurbeheerders aan te sturen en de kwaliteit van de EHS te waarborgen. De verwachte resultaten die in pakketten binnen Programma Beheer beschreven staan, sluiten aan op de methodiek van natuurdoeltypen.



5 Programma Beheer gezien vanuit de provincies

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de rol van de provincies bij de uitvoering van Programma Beheer gezien. Daarbij wordt de volgende tijdsindeling gehanteerd: de periode vóór het in werking treden van Programma Beheer (§ 5.2), de periode 2000-2006 (§ 5.3) en de periode vanaf 2007 waarin de uitvoering van Programma Beheer is overgedragen aan de provincies via het ILG (§ 5.4-5.6).

5.2 Natuurbeleid in de provincies in het verleden

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) vormt sinds 1990 een speerpunt in het natuurbeleid. Dit is vastgelegd in het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990). De provincies spelen van begin af aan een rol bij de uitvoering van de EHS. In eerste instantie was die rol vooral ondersteunend van aard. De invulling van de EHS werd gedelegeerd naar provincies binnen het wettelijk kader van de ruimtelijke ordening. Het ging hierbij met name om begrenzing van de EHS en planologische verankering, aankoop van gebieden, lokaliseren van natuurdoelen (aangeven waar welke natuur moet worden behouden of ontwikkeld), en het verbeteren van milieu- en watercondities. De beslissingsbevoegdheid lag vooral bij het Rijk. In 1995 ging de Decentralisatie Impuls van start. Vanaf die tijd is de beslissingsbevoegdheid van de provincies verder toegenomen. De taak van de provincies werd de gebiedsgerichte uitwerking van het rijksbeleid.

5.3 Provincies in de periode 2000-2006

Het Rijk stuurt op hoofdlijnen het natuurbeleid. Rijk en provincies stellen een landelijke doelenkaart vast die de basis vormt voor afspraken over uitvoering en beheer van de EHS. Die doelenkaart vormt het kader voor de uitvoering van de SN en SAN van Programma Beheer. De provincies nemen de natuurdoeltypekaart en het Programma Beheer als uitgangspunt voor de op te stellen provinciale gebiedsplannen. In het Programma Beheer staat beschreven aan welke eisen de natuur moet voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen en de natuurdoeltypenkaart geeft de locatie en omvang van de te realiseren natuur aan.²²

De rol van de provincies is in de nota Agenda Vitaal Platteland (LNV, 2004) verder uitgediept. Agenda Vitaal Platteland beschreef het beleid voor natuur, landschap en recreatie. Doel van de nota was vereenvoudiging en verbetering van de uitvoering van het beleid.

Vanuit het MNP is onderzoek gedaan naar de rol van de provincies bij het natuurbeleid de afgelopen decennia, en met name is onderzocht waar zich spanningen hebben voorgedaan.²³ Als belangrijkste issue wordt genoemd: gebrekkige samenhang in het beleid rond de realisatie van de EHS. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in spanningen tussen de verschillende bestuurslagen. Als oplossing wordt genoemd: versterking van de bestuurlijke samenwerking. Bijvoorbeeld het Rijk moet zorgen voor een goede afstemming met het Europese beleid en het eigen sectorale beleid vanuit de verschillende departementen. Daarnaast is meer bestuurlijk

²² M.E. Sanders, A.H. Prins, 2001

²³ Ligthart, 2005, Sollart en Van den Bosch, 2006.

vertrouwen nodig, met meer ruimte voor eigen initiatief van decentrale overheden. Ten slotte zijn er duidelijke spelregels nodig over wie het laatste woord heeft in welk geval. Verder worden als knelpunten genoemd: gebrek aan middelen, schotten tussen budgetten, tekortschietend instrumentarium, administratieve en capaciteitsproblemen, en bureaucratische en trage procedures.

In de Nota Ruimte, Ruimte voor Ontwikkeling (2004) is het motto opgenomen: decentraal wat kan, centraal wat moet. De nota is opgesteld door de ministeries van VROM, V&W, LNV en EZ. De kern van het beleid is het streven naar een nieuwe rol voor de verschillende overheden, waarbij de rijksoverheid alleen datgene regelt wat noodzakelijk is, en gemeenten en provincies een grotere rol krijgen bij de planvorming en de uitvoering. Dit betekent dat de rijksoverheid doelen formuleert en de helpende hand biedt bij het realiseren daarvan, en dat integratie en realisatie van plannen op gebiedsniveau moeten plaatsvinden. Hiermee komt er meer ruimte voor regionaal en lokaal maatwerk. Het voornemen tot decentralisatie moet onder meer worden uitgevoerd via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het Rijk sluit een meerjarig convenant afsluit met elke provincie. Dit convenant bevat een vast bedrag voor het realiseren van duidelijk omschreven doelen, de zogenaamde prestatieafspraken.²⁴

5.4 Rol van de provincies vanaf 2007

Vanaf 1 januari 2007 is het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) van start gegaan. Via het ILG, en daarmee via het overhevelen van Programma Beheer van Rijk naar provincies, zullen de provincies steeds meer een rol gaan spelen bij het ontwikkelen van natuurbeleid en bij het aansturen van de natuurbeheerders. In het kader van het ILG worden afspraken gemaakt tussen Rijk en provincies over doelen voor het landelijk gebied. Voor de uitvoering van die plannen, waar behalve de provincies ook gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties aan meewerken, worden verschillende financieringsbronnen van het Rijk voor het landelijk gebied samengevoegd in één budget, het ILG. Het ILG omvat ongeveer €700 miljoen per jaar. De aansturing van Staatsbosbeheer is overigens niet overgegaan naar de provincies maar gebleven bij het Ministerie van LNV.

Programma Beheer is onderdeel van het ILG, en betreft het aansturen van natuurbeheerders. Andere onderdelen van het ILG zijn bijvoorbeeld: aankoop en inrichting van grond voor natuurbeheer, zorg voor grond om de stad, en verminderen van de verdrogingsproblematiek.

Het ILG is een initiatief van de ministeries van LNV, VROM en V&W, de provincies (IPO), gemeenten (VNG) en de waterschappen (UWV).²⁵ Het Rijk sluit met elke provincie afzonderlijk een convenant af waarin afspraken staan over de doelen die bereikt moeten worden en welk deel van het ILG budget daar tegenover komt te staan. Het Rijk maakt geld over naar het Groenfonds, en de provincies kunnen via het Groenfonds hun deel van het ILG budget opvragen.

Doel van het ILG is dat de provincies in staat worden gesteld rijksdoelen en regionale gebiedsontwikkeling aan elkaar te koppelen. De provincies stemmen hun plannen af met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties. Het ILG biedt de provincies de mogelijkheid geld voor natuur- en plattelandsontwikkeling flexibel in te zetten, zonder last te hebben van schotten tussen sectorale doelen of tussen begrotingsjaren. Het Rijk volgt de voortgang en aan het einde van een convenantperiode moet de provincie verantwoording

²⁴ Vreke, J.; Dam, R.I. van; Kistenkas, F.H., 2005.

²⁵ Grotendeels gebaseerd op: MNP, Natuurbalans 2005, bijlage 1, blz. 191.

afleggen over de prestaties die ze geleverd hebben. Echter “Er zijn twijfels over de mate van ontschotting in de budgetten en de reële beleidsruimte via schuifruimte, die van invloed zijn op de mate waarin de uitvoering van de sectorale beleidslijnen, zoals het natuurbeleid, integraal kan worden aangepakt. De twijfels variëren van zorgen over de romplomp die erbij komt rond administratieve en financiële afwerking en afstemming, tot een tegenvallende ontschotting en een behoorlijke detailuitwerking die de flexibiliteit niet ten goede komt”. (Kamphorst en Selnes, 2007., blz. 41)

De provincies willen vanaf 2009 de regelgeving binnen Programma Beheer vereenvoudigen. Daarnaast is er een roep om meer maatwerk te leveren. Maatwerk leveren kan twee dingen betekenen. Allereerst de regels verfijnen zodat het toegespitst is op meer groepen. Dit betekent veelal complexere regelgeving. Ten tweede, regels afschaffen zodat er meer ruimte komt voor allerlei initiatieven. Echter, deze initiatieven moeten wel beoordeeld en begeleid worden en dat kost menskracht (en dus geld). De vraag is dus hoe de provincies denken de doelstellingen ‘vereenvoudigen’ en ‘maatwerk leveren’ willen combineren.

5.5 Een voorbeeld: de provincie Overijssel

In deze paragraaf wordt de relatie tussen provincies en natuurbeheerders inzichtelijk gemaakt door te kijken naar de samenwerking tussen één provincie, te weten de Provincie Overijssel en de Stichting Landschap Overijssel (één van de 12 provinciale Landschappen in Nederland), met betrekking tot de uitvoering van de Provinciale Subsidieregeling Natuurbeheer (PSN) van Programma Beheer.

Met ingang van 1 januari 2007 zijn SN en SAN provinciale regelingen geworden. Ze heten nu PSN en PSAN. De Dienst Regelingen (een uitvoerende dienst van het Ministerie van LNV) voert de PSN en PSAN uit. PSN kent vijf soorten subsidies: beheersubsidie, recreatiesubsidie, landschapssubsidie, inrichtingssubsidie en functieveranderingssubsidie. PSAN kent drie soorten subsidies: beheersubsidie, landschapssubsidie (voor het in stand houden van bijv. houtkades, poelen, hoogstamboomgaarden) en inrichtingssubsidie. De bedoeling van PSN is dat grondeigenaren op hun grond natuur realiseren. Deelname aan PSN is vrijwillig maar wel definitief. De omzetting van landbouwgrond naar natuurgebied wordt in het bestemmingsplan van de gemeente vastgelegd. De Provincie Overijssel heeft een eigen Groenloket Overijssel ingesteld voor het verstrekken van informatie over PSN en PSAN.

Het LNV-loket van de Dienst Regelingen behandelt de aanvragen voor subsidie. De doelgroepen van de twee regelingen zijn niet veranderd sinds begin 2007. Het gaat nog steeds om boeren en andere grondeigenaren (terreinbeheerders). Maar er zijn wel een aantal inhoudelijke zaken van de regelingen veranderd zoals:

- Per provincie geldt er een ‘subsidieplafond’. Voor de PSN van Overijssel voor 2007 gaat het om ongeveer 5 miljoen euro voor beheersubsidie, recreatiesubsidie en landschapssubsidie, en verder om bijna 9 miljoen euro voor inrichtingssubsidie en functieveranderingssubsidie. En voor de PSAN van Overijssel voor 2007 gaat het om circa 3 miljoen euro voor beheers-, inrichtings- en landschapssubsidie.²⁶;
- De vergoeding voor gebieden met natuurlijke handicap (binnen PSAN) moet elk jaar opnieuw worden aangevraagd in plaats van voorheen zesjaarlijks;
- Subsidie kan niet meer worden verstrekt aan agrarische natuurverenigingen maar gaat rechtstreeks naar de individuele beheerders (boeren). De ANV's kunnen nog wel de aanvragen voor de individuele boeren indienen.

²⁶ Bron: Besluit van GS van Overijssel, 7 november 2006

Voor de geldstromen stellen de provincies de tarieven (d.w.z. van elk beheerpakket wordt het subsidiebedrag per hectare vastgesteld), de subsidieplafonds voor PSN en PSAN en de aanvraagperiode vast: de provincie “bepaalt en betaald”. Dit is ruimte voor de provincie om te sturen. Verder lijkt de term ‘contract’ niet van toepassing op de relatie tussen provincies en natuurterreinbeheerders voor PSN. Het ‘contract’ tussen natuurbeheerders en overheid is die met de Dienst Regelingen, de uitvoerende dienst van het Ministerie van LNV. Terreinbeheerders zoals de Provinciale landschappen krijgen een brief van Dienst Regelingen waarin staat de goedkeuring van de aanvraag en het te ontvangen subsidiebedrag. Bij andere provinciale subsidieregelingen kan sprake zijn van een ‘beschikking’.

5.6 Geldstromen van provincie naar terreinbeherende organisaties

Geldstromen vóór 2007

In dit stuk gaat het bij de geldstromen van de Provincie Overijssel naar de stichting Landschap Overijssel (LO) om bedragen vanuit “Subsidieregeling Natuurbeheer”. LO is één van de 12 provinciale Landschappen in Nederland. De provinciale Landschappen zijn particuliere natuurbeschermingsorganisaties die zich inzetten voor de natuur. Op één na zijn alle provinciale Landschappen stichtingen, alleen It Fryske Gea is een vereniging. Zo beheert de Stichting Geldersch Landschap en Geldersche Kasteelen bijna 11.000 ha natuur en landschap verdeeld over meer dan 100 terreinen, en een groot aantal kastelen, historische landhuizen, ruïnes en boerderijen in Gelderland. Het Geldersch Landschap ontving jaarlijks circa € 1,2 miljoen subsidie vanuit Subsidieregeling Natuurbeheer. Hoeveel subsidie vanuit SN Landschap Overijssel (LO) heeft aangevraagd in 2006 en 2007 is niet bekend. Wel blijkt dat LO in 2004 en 2005 respectievelijk € 592.000,- en € 561.000 subsidie uit SN heeft ontvangen van de rijksoverheid.²⁷ Deze subsidie is door LO gebruikt voor het reguliere beheer van hun eigen natuurterreinen (zoals maaien, hooien, bos uitdunnen). In 2005 heeft LO voor de jaren 2006-2011 subsidie vanuit SN aangevraagd. Maar er gaan ook nog andere geldstromen vanuit de Provincie Overijssel naar Landschap Overijssel. Hieronder staan enkele andere provinciale subsidieregelingen.

Behalve subsidie van SN ontving LO van de provincie Overijssel een jaarlijks bedrag van ongeveer € 300.000,- (in 2004 en 2005) vanuit de “Subsidie provinciale stichtingen landschapsbeheer”. Deze jaarlijkse subsidieverstrekking is onderdeel van de samenwerking tussen de Provincie Overijssel en Landschap Overijssel. Voor de besteding van die subsidie zijn afspraken gemaakt tussen de Provincie Overijssel en Landschap Overijssel. Die afspraken maken onderdeel uit van de Prestatieafspraken met de Provincie Overijssel die zijn vastgelegd in een beschikking. Eerder, in 2002, ontving LO een subsidie van € 906.700,- van de Provincie Overijssel voor de ontwikkeling van natuur en landschap. Ook daarvoor moesten concrete resultaten in het landschap worden gerealiseerd. De nadruk van de Prestatieafspraken voor 2002 lag bij advisering aan particuliere grondeigenaren, bij landschapsbeheer, bij gastheerschap op natuurterreinen, bij bijzondere beheerprojecten (zoals schaapkuddes), bij voorlichting en cursussen, bij begeleiding van vrijwilligers en bij soortenbeheer en ecologische verbindingszones.²⁸

De landschapssubsidie binnen PSAN is echter niet bestemd voor achterstallig onderhoud van het landschap. Daarvoor heeft de Provincie Overijssel de “Subsidie van de leefkwaliteit en

²⁷ Bron: Jaarverslag 2005, Landschap Overijssel

²⁸ Bron: www.landschapoverijssel.nl/nieuws/nieuws55.htm, geraadpleegd op 4 mei 2007

diversificatie van de plattelandseconomie". Die staat in het Uitvoeringsbesluit Subsidies Overijssel 2005.

De provinciale Regeling Onderhoud Landschapselementen Overijssel (ROLO) en de POP-regeling van de EU hebben vier grootschalige landschapsonderhoudsprojecten gefinancierd die door LO zijn uitgevoerd in de periode 2002-2005. De uitvoering vond plaats onder de naam "Landschap Plus".²⁹

Vereniging Natuurmonumenten

Vereniging Natuurmonumenten is Nederlands's grootste particuliere natuurbeschermingsorganisatie (ook wel terreinbeherende organisatie genoemd). De vereniging, die 913.000 leden heeft, koopt natuurgebieden aan en beheert natuurgebieden in Nederland. De vereniging heeft anno 2006 370 gebieden in beheer met een gezamenlijke oppervlakte van 95.000 hectare (dit is even groot als 27% van de provincie Zuid-Holland). Het grootste natuurmonument is De Wieden (5847 hectare) en het kleinste is Fort Ellewoutsdijk (1 ha). De vereniging bezit verder 1700 gebouwen, waarvan er 250 provinciaals of rijksmonument zijn³⁰. In 2005 beheerde VNM circa 96.000 ha (VNM, Jaarverslag 2005). Voor 72.550 ha ontvangt VNM gemiddeld circa 6,8 miljoen euro per jaar aan subsidie uit SN.

Agrarische natuurverenigingen

In Nederland vervullen agrarische natuurverenigingen (ANV's) in toenemende mate een rol in het natuurbeleid. Met agrarische natuurverenigingen worden ook bedoeld samenwerkingsverbanden, milieucoöperaties, overlegplatforms etc. die tot doel hebben de agrarische natuur en het agrarische landschap te behouden en te versterken. De ANV's voeren allerlei vormen van agrarisch natuurbeheer uit zoals weidevogelbeheer, slootkantenbeheer en ganzenbeheer. Sommige activiteiten worden betaald en andere activiteiten worden vrijwillig uitgevoerd. Daarnaast zijn veel ANV's betrokken bij de uitvoering van beleid in het kader van Programma Beheer (CLM, 2001; CLM, 2004). In mei 2004 waren circa 124 ANV's in Nederland. ANV's zijn er in alle provincies van Nederland. In 2004 hebben de verenigingen in totaal circa 9.500 leden waarvan ruim 70% agrariër is. Naast agrariërs zijn ook burgers lid van ANV's. Het totale werkgebied van 80 verenigingen beslaat circa 737.000 hectare (CLM, 2004). Voor het uitvoeren van activiteiten zoals soortenbeheer, randenbeheer, perceelsbeheer en onderhoud en aanleg van landschapselementen ontvangen veel ANV's vergoedingen uit bijvoorbeeld het Programma Beheer, maar ook van provincies, gemeenten en waterschappen (CLM, 2004: 9). Alle ANV's werken samen met andere organisaties als de regionale LTO's (WLTO, GLTO, ZLTO, NLTO en LLTB), de provincie, gemeenten, waterschappen, de Provinciale Landschappen, Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten en Natuurlijk Platteland Nederland, de overkoepelende organisatie van ANV's. Met een aantal van deze partijen hebben ANV's ook contracten afgesloten op het gebied van natuur- en landschapsbeheer. Op het gebied van Programma Beheer hebben veel verenigingen een contract vanuit SAN afgesloten in 2004 met Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV. Daarbij gaat het om collectieve weidevogelpakketten, botanisch graslandpakketten, landschapspakketten, akkerpakketten en overige weidevogelpakketten. Ook voeren verenigingen particulier beheer via de SN uit. Naast het Programma Beheer heeft een groot aantal verenigingen ook contracten afgesloten met provincie (geeft vergoedingen voor landschapsonderhoud of aanleg van poelen), gemeenten (geven vergoedingen voor bermbeheer of onderhoud van landschapselementen) en waterschappen. Hierbij gaat het dus om het uitvoeren van betaald natuur- en landschapsbeheer (CLM, 2004: 12-13).

²⁹ Bron: Europaloket, provincie.overijssel.nl, geraadpleegd 4 mei 2007

³⁰ Bron: www.natuurmonumenten.nl

Geldstromen vanaf 2007

Het is op dit moment niet bekend hoeveel geld er in 2007 van de provincie naar de aanvragers (zoals terreinbeherende organisaties, ANV's, particuliere grondeigenaren) gaat om de PSN en PSAN uit te voeren. Wat wel bekend is zijn de maximale bedragen (wordt aangegeven door de subsidieplafonds) die elke provincie beschikbaar heeft gesteld in 2007 voor natuurbeheer (PSN) en voor agrarisch natuurbeheer (PSAN). Een deel van de PSAN komt tot stand door cofinanciering door de Europese Unie. Vandaar dat de Europese Commissie eisen stelt aan de uitvoering van Programma Beheer. Deze eisen staan in het plattelandsontwikkelingsprogramma voor 2007-2013 (POP2). In Tabel 2 staat per provincie het budget dat een provincie beschikbaar heeft gesteld in 2007 voor subsidie voor natuurbeheer.

Tabel 2 Maximale budget in 2007 voor subsidies vanuit de PSAN en PSN per provincie (x € 1.000,-)

Provincie	Subsidie vanuit PSN voor:			Subsidie vanuit PSAN voor:	
	Verlenging natuurbeheer	Uitbreiding natuurbeheer	Functieverandering en inrichting	Verlenging agrarisch natuurbeheer	Uitbreiding agrarisch natuurbeheer
Limburg	1.771	209	5.374	2.928	840
Noord-Brabant	4.569	335	3.399	1.582	1.886
Zeeland	809	160	30	560	780
Zuid-Holland	0	950	100	1.550	
Noord-Holland	4.325	55	2.590	1.370	120
Utrecht	5.000			821	
Flevoland	955	35	400	1.500	
Gelderland	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Drenthe	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Overijssel	5.036	45	8.831	2.563	410
Friesland	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Groningen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.

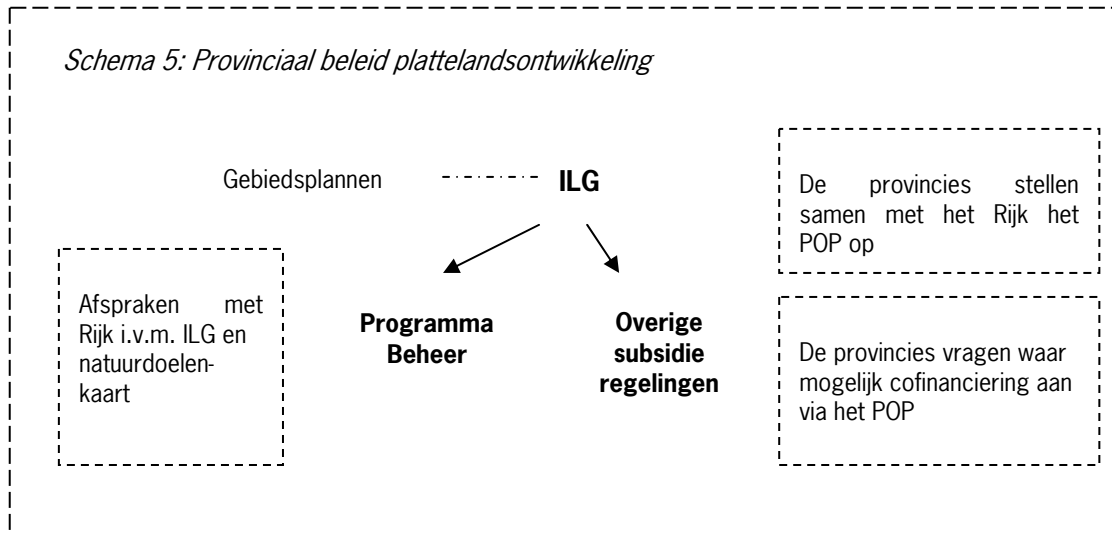
n.b. = niet bekend (geen gegevens over gevonden).

Bronnen: provincies.

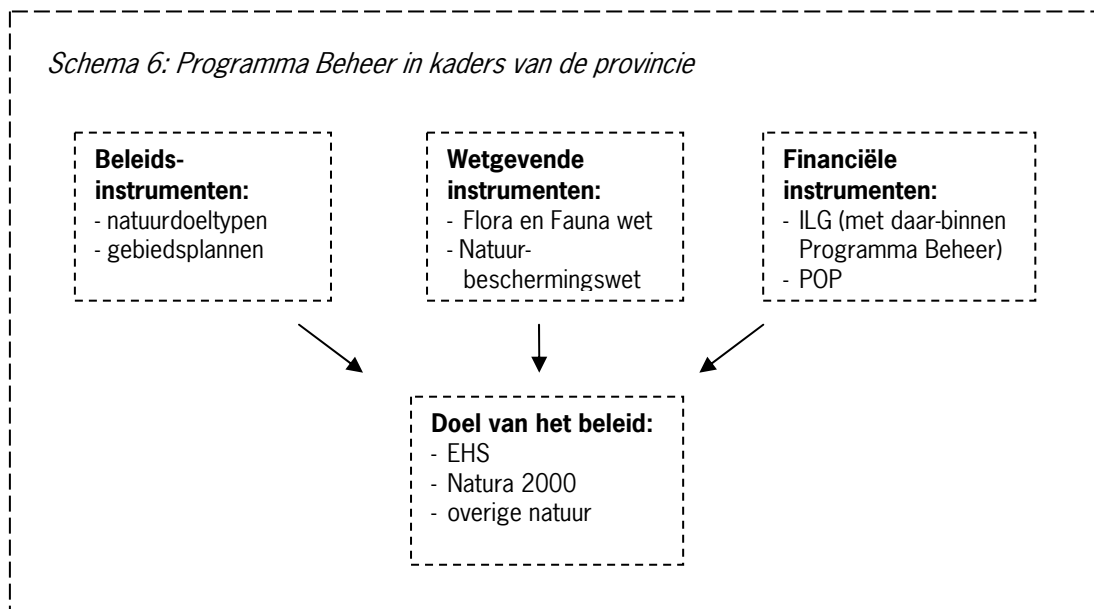
5.7 Samengevat

De provincies zijn vanaf het begin, dat wil zeggen 1990, betrokken geweest bij de uitvoering van de EHS. De provincies spelen vooral een rol bij de begrenzing van de EHS, de planologische verankering, aankoop van gebieden, het lokaliseren van natuurdoelen en het verbeteren van milieu- en watercondities. In 1995 ging de Decentralisatie Impuls van start en nam de beslissingsbevoegdheid van provincies verder toe. Sinds 1 januari 2007 beschikken de provincies over het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Vanaf 2009 mogen de provincies ook daadwerkelijk veranderingen gaan aanbrengen in de regelgeving. In het kader van het ILG zijn afspraken gemaakt tussen Rijk en provincies, en deze zijn vastgelegd in zogenaamde bestuursovereenkomsten. In deze bestuursovereenkomsten staat welke resultaten verwacht worden en hoeveel budget daar tegenover staat. De provincies mogen zelf bepalen hoe zij de gewenste resultaten denken het beste te kunnen behalen. Programma Beheer is onderdeel van het ILG. In dit hoofdstuk wordt voor de provincie Overijssel weergegeven hoe zij gebruik maken van het ILG, en met name van Programma Beheer daarbinnen.

In schema 5 wordt een overzicht gegeven van het provinciaal beleid ten aanzien van plattelandontwikkeling, en de positie van Programma Beheer daarbinnen. De provincies beschikken over de gelden uit het ILG. Ze zijn verantwoordelijk voor een gebiedsgerichte natuur- en landschapsbeleid. Daartoe stellen ze gebiedsplannen op en in samenspraak met het Rijk een natuurdoelenkaart. De gebiedsplannen en de natuurdoelenkaart vormen het uitgangspunt voor het provinciale natuur- en landschapsbeleid. Programma Beheer wordt ingezet om dit beleid uit te voeren.



In schema 6 is weergegeven hoe Programma Beheer ingebed is in de beleidsinstrumenten van de provincies.



Rijk en provincies stellen gezamenlijk een landelijke natuurdoelenkaart op. Aan de hand van de natuurdoelenkaart stellen de provincies gebiedsplannen op. Dit vormt de basis voor afspraken over uitvoering en beheer van de EHS. De provincie sluit contracten af met natuurbeheerders in het kader van Programma Beheer. Daarvoor worden de natuurdoeltypen vertaald naar SAN en SN-pakketten. Deze pakketten vormen de basis voor de beschikkingen tussen natuurbeheerders en overheid. De Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet vormen het juridische kader voor het natuurbeheer in Nederland. Het ILG wordt onder meer gebruikt om natuurbeheerders te financieren. Daarnaast proberen de provincies via het POP cofinanciering van de EU te krijgen. De natuurbeheerders worden onder andere ingezet om de EHS en Natura 2000 te realiseren. In de gebiedsplannen van de provincie zijn de EHS en de Natura 2000-gebieden planologische ingekaderd.

6 Quick-scan Denemarken

6.1 Inleiding

Kongeriget Danmark bestaat uit 43.098 km² (4.309.800 ha) en 5.43 miljoen inwoners³¹. Van het areaal is 2.659.000 hectare agrarisch. Dat is 62% van het totale areaal. 486.000 hectare is bos (11%)³². In totaal is 10% van het land, 410.000 hectare, beschermde natuur. De beschermde natuurgebieden zijn vooral de 254 habitatgebieden, de 113 vogelgebieden en de 27 Ramsargebieden. Er is echter overlap tussen deze gebieden. Daarnaast zijn er ook 7 pilots geweest als voorlopers op de introductie van Nationale Parken. Het eerste park is op 27 juni 2007 geopend, National Park Thy. Later in het jaar volgen er nog meer. De Deense staat is eigenaar van 257.000 hectare natuur (6% van Denemarken). Het meeste van het open landschap is in private agrarische handen, evenals 2/3 van al het bos. Denemarken is een klein land en meer dan 90% van het land is beïnvloed door drainage en ontwatering.

Formeel heeft Denemarken geen nationaal ecologisch netwerk zoals Nederland. Het natuurbeleid is echter volop in ontwikkeling. Men kijkt graag naar Nederland als het gaat om een ecologisch netwerk. Het huidige beleid nadert dan ook steeds meer dit gedachtegoed, zoals bleek uit een regeringsnotitie van 4 oktober 2006. Denemarken wenst meer samenhang, meer nationaal kwaliteit en minder biodiversiteitsverlies. Door de toenemende druk op de natuur heeft het land steeds meer behoefte aan een actief natuurbeleid. De regering probeert de vele maatschappelijke krachten te activeren en op een verplichtende manier te doen meewerken aan het natuurbeleid. Sleutelwoorden zijn veelzijdigheid, verantwoordelijkheid en dialoog voor het ontwikkelen van partnerschappen. Hiermee hoopt Denemarken het natuurbeleid meer doelgericht en samenhangend te maken. De natuur is volgens de regering te versnipperd geraakt, er zijn niet genoeg beschermde gebieden, en er is onvoldoende continuïteit in het natuurbeschermingsbeleid.

Het jaar 2007 staat in het teken van bestuurlijke vernieuwing, waarbij opheffing van de provincies en verschuiving van het natuurbeleid naar de gemeenten centraal staat. In dat verband wordt er ook gewerkt aan andere delen van het beleid, zoals de procedureel belangrijke *miljømålsloven* (milieudoelwet); het 'leren managen' van de Natura 2000-gebieden en de Nationale Parken in wording; het activeren van brede deelname en partnerships, en het stimuleren van agrarisch natuurbeheer. In de volgende sectie wordt verder ingegaan op deze bestuurlijke vernieuwing in het natuurbeleid.

6.2 Wie is verantwoordelijk voor wat? Centraal versus decentraal gezag

Bestuurlijke indeling en vernieuwing

Bestuurlijk gezien was Denemarken tot 2007 ingedeeld in drie niveaus: 1) *Nationaal* met de ministeries, 2) *Regionaal* met de amten (provincies) en 3) *Lokaal* de kommuner (gemeenten). Op nationaal niveau speelt vooral het Miljøministeriet een belangrijke rol. Het ministerie is opgedeeld in een departement en intern verzelfstandigde diensten die voor de uitvoering van

³¹ De statistiek over Denemarken is gehaald van www.globalis.no en Miljøministeriet, Skov- og naturstyrelsen (2007), *Skov og nature i tal 2007*.

³² Recente verbeteringen in de meetmethode stellen vast dat er zelfs 14% bos is.

milieu- en natuurbeleid staan. Twee van deze rijksdiensten opereren op het nationale niveau (*miljøstyrelsen* en *naturstyrelsen*). Eén rijksdienst betreft het regionaal werkende *miljøcentrum*, een dienst met 7 regionale kantoren.

Voor het natuurbeleid waren de provincies en gemeenten altijd van groot belang voor de beleidsuitvoering in Denemarken. De rol van de gemeente wordt groter de komende tijd, nu de provincie vanaf 2007 is afgeschaft. Natuurbeheer is naar de gemeenten gegaan. Dit is het allergrootste punt van verandering voor de taakverdeling in het natuurbeleid de komende jaren. Niet alleen is de provincie afgeschaft, maar tegelijk gaat ook het aantal gemeenten van 275 naar 98. Belangrijk is ook dat er 5 regio's komen. Per regio komt er zeer waarschijnlijk een 'regioraad'. De regio's maken straks regioplannen die richtinggevend zullen worden voor de betrokkenen. De regio's vervangen echter niet de provincies. Wel worden de regio's bij het maken en het volgen van regioplannen waarschijnlijk een belangrijke 'ontmoetingsplek'; voor de afstemming en het ontwikkelen van nieuwe ideeën en werkbare oplossingen.

Zowel Rijk als gemeenten richten zich nu op de nieuwe bestuurlijke rolverdeling, inclusief het regioniveau. Het regioniveau is voor de gemeenten belangrijk mede omdat ze afgerekend worden op hoe goed ze aansluiten op het regioplan. Het Rijk beoordeelt de realisatie van haar beleid vanuit en via het regioniveau, en investeert meer in haar eigen regionale rijksdienst (milieucentra). En de regioraden zelf, waar de overheden ook in zitten, zullen met meningen en plannen komen. Ook de grootste natuurorganisatie (Danmarks Naturfredningsforening; DN) richt nu de aandacht op een heroriëntatie en reorganisatie conform de bestuurlijke vernieuwing: naast agrarisch natuurbeheer en biodiversiteit richt DN zich nu vooral op de gemeenten, maar ook de regio's. De vraag nu is waar het natuurbeleid naartoe gaat met deze bestuurlijke vernieuwing? Is er bijvoorbeeld sprake van meer decentralisatie?

Hoe decentraal? Meer over de bestuurlijke rolverdeling vanaf 2007

Volgens de natuurbeschermers in Denemarken worden de gemeenten nu machtige actoren in het natuurbeleid, en dat is voor hun rede voor grote zorgen. De natuurbeschermers denken dat de ervaringen en de competenties met betrekking tot natuur zullen verdwijnen, want deze zaten tot 2007 juist bij de provincies. Hun grote zorg is dat er bij de gemeenten voor natuur geen interesse is en geen capaciteit komt, en dat de gemeenten ook weinig extra zullen doen voor de natuur. Ze zullen de economie en niet de ecologie de prioriteit geven. "*Zij (de gemeenten) gooien nu al de handdoek in de ring*", stelt Bennekou, de directeur van Danmarks Naturfredningsforening (zie www.dn.dk/sw75578.asp). De aanleiding was dat de nationale vereniging van gemeenten (KS) stelde dat de biodiversiteitsdoelen niet onder de gemeenten vielen. KS stelde zich wel positief en open voor deze uitdaging, maar alleen als de gemeenten worden uitgerust met een passend pakket middelen erbij. Het ministerie van Milieu mengde zich snel in het debat door vast te stellen dat er weinig reden is tot zorgen. Het ministerie ziet met de bestuurlijke vernieuwing geen negatieve verandering voor natuur. Althans, de wetten blijven onverminderd van kracht, dus ook de planbepalingen voor natuur. Sterker nog, in een notitie van het ministerie van Milieu is al in 2004 aangekondigd dat de regionale planning verruimd en versterkt zal worden, onder andere richting biodiversiteit. Bovenstaande typering van het krachtenveld laat wellicht vooral een soort positiespel zien. Er is echter meer te zeggen over deze relaties. Want in het natuurbeleid in Denemarken is ook het Rijk nadrukkelijk van partij. De volgende argumenten kunnen aangevoerd worden voor de stelling dat juist het Rijk een sterke rol speelt.

- Het is geen toeval dat het ministerie een antwoord geeft via verwijzingen naar het juridische bouwwerk. Het belang van wetgeving is groot, want Denemarken kent een sterke procedurele inslag in de wetgeving. Via de wet worden de relaties tussen de partijen in sterke mate bepaald. Er is geen nationale beleidsnota, zoals in Nederland. Rijksbeleid wordt vaak gemaakt via nationale directieven en regels. Hierin zit heel wat centrale sturing.

Zo is er bijvoorbeeld een nationale planningswet voor ruimtelijke zaken en bouwen³³, en een wet voor milieuzaken; *miljømålsloven* (milieudoelwet). Deze wetten, en vooral de laatste, is procedureel van groot belang. De ‘omgangsvormen’ rond de beleidsdynamiek wordt voor en belangrijk deel bepaald door deze wet(ten). De gemeentelijke handelingsvrijheid wordt via deze wetten ingeperkt. Tot 2009 zal men ervaring opdoen met de miljømålsloven, en hem verder ontwikkelen, zodat er in 2010 bindende afspraken gemaakt kunnen worden voor bijvoorbeeld alle Natura 2000-gebieden. Deze afspraken kunnen op de bestuursovereenkomsten in het kader van het ILG in Nederland gaan lijken, want volgens de vice-directeur van de dienst Bos- en Natuurbeheer (ministerie), Anne-Marie Rasmussen, worden de afspraken bindend voor 6 jaar. Hierin worden ook bepalingen uit de Kaderrichtlijn water en Natuurrichtlijnen verwerkt.

- De ontwikkelingen in de natuurplanning tot 2009 worden gevolgd via een groot nationaal programma voor monitoring en evaluatie van natuur- en milieubeleid (NOVANA). NOVANA zorgt er ook voor dat de gemeenten niet zo vrij zijn om richting Rijk en EU zelf te bepalen hoe te rapporteren over voortgang. Het meeste van dit werk wordt via NOVANA geregeld. Wellicht zijn de gemeenten vooral blij dat werk uit hun handen worden genomen, maar het geeft de gemeenten ook tegelijk minder zeggenschap over evaluaties en monitoring. Interessant is overigens dat onderzoekers leidend zijn in dit werk, en niet ambtenaren.
- Er zijn ook andere sporen van een nadrukkelijk aanwezige rijksdienst. Naast de bevoegdheden om regels te maken, veranderen en handhaven, stelt de regering de prioriteiten vast met een beleidsbrief (de zogenaamde “Regeringens naturpolitiske redegjørelse”). De prioriteiten voor 2007 werden op 4 oktober 2006 gepubliceerd. Daarin stelt de regering bijvoorbeeld 700 miljoen DKR (94 miljoen euro) extra beschikbaar voor meer natuurareaal en beter kwaliteit. De regering zet daar ook de toon voor hoe de gemeenten zich dienen op te stellen in het natuurbeheer. Er wordt nu een geheel nieuwe basis gemaakt voor de gemeentelijke planning. Daarin komen de rijksbelangen (prioriteiten) en de voorwaarden te staan.
- Het Rijk gaat echter verder dan alleen een opzet over wat er bereikt moet worden. Er komen ook nieuwe handleidingen voor hoe de gemeenten omgaan met het plannen, uitvoeren en handhaven van natuur, verstedelijking en bouwen. Dit is belangrijk vanwege de al genoemde en sterk sturende procedurele planvorming. Hier worden waarschijnlijk aanscherpingen ingebracht als gevolg van de nieuwe bestuurlijke structuur.
- Daarnaast introduceert het Rijk een nieuw sturingsstelsel die kwaliteit zal waarborgen. De gemeenten zullen hierin toegang krijgen tot inzicht in ‘best practise’ en de ervaringen van de provincies en Rijk. Dit wordt uitgewerkt in een samenwerkingsverband. Het sturingsstelsel is een gereedschap voor het dagelijks werk, bijvoorbeeld in tegenstelling tot NOVANA dat een monitoring- en evaluatiesysteem vormt. De regering heeft besloten dat lopend dialoog en samenwerking nodig is, en zal op dit punt concrete voorstellen uitwerken.
- Volgens een beleidsnotitie van het ministerie van milieu en de Deense vereniging van gemeenten (‘kommuneplanlægning i en reformtid’), zal het nationale niveau van beleid verder versterkt worden doordat het Rijk de plicht krijgt om bezwaar te maken als de gemeenten onvoldoende rekening houden met (inter)nationale belangen, zoals Natura 2000 en de kaderrichtlijn water. Als sturingsmiddel is dit potentieel een sterk middel, vooral als ‘waakhonden’ uit de wereld van NGO’s de opvolging van deze plicht nauwlettend in de gaten houden. Wellicht kan het ook leiden tot een zekere juridisering van het beleid, doordat vele kwesties voor de rechter of klachteninstanties worden gebracht.
- Van groot belang is ook dat het Rijk zelf overal meewerkt en meekijkt in de uitvoering, vooral via de regionale *miljøcenter*. Deze regionale rijksdienst voert onder andere toezicht op de gemeenten, en stelt aanpassingen voor op basis van hoe de gemeenten presteren.

³³ Zie ook de studie van het Ruimtelijk Planbureau ‘Het gras bij de bureu’.

De dienst volgt niet alleen de gemeente als toezichthouder, maar mag ook actief voorstellen uitwerken voor de gemeentepannen, als advies wel te verstaan. De dienst is ook vaak van partij als partner in de uitvoering; de relatie tussen het milieucenter en bijvoorbeeld NOVANA zal zich nog moeten bewijzen, bijvoorbeeld hoe de afstemming plaats vindt.

- Deze regionale rijksdienst is bovendien bevoegd gezag over vragen van een eventueel opheffing van een beschermingsstatus of een bouwbesluit, dat mag een gemeente niet doen.
- Het Rijk voert ook zelf een actief natuurbeleid uit, als terreinbeheerder. Met de dienst Staatsbos- en Natuurbeheer heeft het Rijk een sterke actor op het gebied van verwerving, inrichting en beheer van natuur. Het Deense 'Staatsbosbeheer' en de milieucentra maken samen het Rijk tot een sterke partner in het natuurbeleid, en niet alleen toezichthouder.

Uit het bovenstaande blijkt de kracht van het Rijk redelijk sterk. Maar ondanks deze nogal centraal sturende en invloedrijke positie van het Rijk, via wetgeving, procedures en regionale rijksdiensten, wordt de rol van gemeenten sterker. Hieronder wordt de kracht van de gemeenten uiteengezet.

- Om te beginnen heeft het Rijk zichzelf beperkingen opgelegd. Het Rijk gaat zich nadrukkelijk richten op (inter)nationale belangen en substantiële effecten, zoals gemeenteoverschrijdende zaken.
- De gemeenten krijgen vanaf 2007 aanzienlijke middelen tot hun beschikking. Er vindt een materiële overdracht plaats van 250 formatieplaatsen van de provincie naar de gemeenten. Ook zijn er vele maatregelen genomen om de beleidsoverdracht te regelen: data, registratiesystemen, ICT, e.a.. Belangrijk is dat de praktische concretisering van aanpak, fasering en uitvoering voor een groot deel overgelaten is aan de gemeenten. Dit geldt voor zowel natuur als voor stedelijk vernieuwing en bouwen. Maar niet alleen middelen worden aan de gemeenten beschikbaar gesteld. Ook op het gebied van nieuwe taken en bevoegdheden is een en ander veranderd. De volgende taken komen nu op de agenda van de gemeenten (bron: http://www.greve.dk/upload/de_nye_opgaver.pdf).
- *Planning*: de gemeenten regelen de concrete planning, en voert de administratie, van tal van thema's (stedelijk uitbreiding, recreatie, open landschap, technische en bedrijfsmatige inrichtingen, verkeer, milieuvervuilende werkzaamheden, landbouw, bos, natuur, water, kust). Dit geldt ook voor de programmatische inzet in Natura 2000-gebieden, en de mate van publieke toegang tot natuurgebieden. De gemeente heeft ook het recht om voorstellen te doen voor meer bescherming of juist het opheffen van een beschermingsstatus, hoewel alleen het Rijk bevoegd gezag is bij de opheffing van een beschermingsstatus (geldt ook voor bouwbesluiten).
- *Overige beleidsvraagstukken bij natuurbescherming*: zowel de registratie als toezicht op beschermingsmaatregelen vallen onder de gemeenten.
- *Toegang open landschap*: toezicht en regulering is een gemeentetaak.
- *Terreinbeheer natuur*: gemeenten staan nu voor beheer van natuurgronden, uitvoering van agrarisch natuurbeheer, en actieplannen voor natuurgebieden. Ze mogen terreinen aanwijzen en afgrenzen. De gemeenten zijn bevoegd gezag bij alle terreinen met natuurbeschermingsstatus waar de provincies eerder bevoegd gezag vormden. Bovendien is de gemeente bevoegd gezag voor andere terreinbeheerders.
- *Vergunningen*: het verlenen van en toezicht houden op vergunningen voor bedrijven en andere inrichtingen vallen onder de gemeenten.
- *Waterbeheer*: bevoegdheden over alle waterlopen in Denemarken, inclusief de meren en het grondwater, liggen bij de gemeenten. Zij bepalen de planning en de inzet van middelen, inclusief vergunningsverlening en toezicht.
- *Grond*: de gemeenten voeren toezicht op grondeigenaren in relatie tot de openbare ruimte, inclusief het recht om regels/voorschriften te maken.

- *Wegen*: toezicht op en bevoegdheden over de (tot nu toe) provinciale wegen.

Dit is een lange lijst met taken die naar de gemeenten gaan. Hoe de werkverdeling in de praktijk zal werken moet nog blijken. Het gaat volgens Bjørkbom, chef Miljødienst Odense³⁴, nu om hoe men met elkaar omgaat. Bjørkbom benadrukt dat dialoog en succesvolle voorbeelden van groot belang zijn, omdat er vele onzekerheden zijn, en omdat de partijen op verschillende snelheden en niveaus van uitwerking zitten. Er moet nog veel geleerd worden. Dit is van belang mede omdat veel van de interactie te vinden is op het concrete plan/projectniveau. Hier bevinden de concrete integratievraagstukken zich, voor zowel natuur als andere zaken. En op dat niveau is juist de gemeente in een prominente positie om het overzicht te houden en het initiatief te nemen. Vanuit die optiek is het begrijpelijk dat zowel de natuurorganisaties als de rijksoverheid van plan zijn om zich ook regionaal/lokaal te oriënteren. Bij de vele taken zal ook de behoefte aan gemeenteoverschrijdende overwegingen waarschijnlijk sterk worden, waardoor een ontmoetingsplaats op regioniveau nuttig zal zijn.

In dat verband is er een belangrijke ontwikkeling gaande met de nieuwe regioplannen. Alle vijf regio's zullen regionale ontwikkelingsplannen moeten maken. Deze worden richtinggevend voor alle betrokkenen, dus ook de gemeenten. Dit planstelsel bevat de strategie voor de regio, met de toekomstige richting voor de belangrijkste onderwerpen op de agenda. Het regioplan legt ook uit welk inzet nodig is. Interessant is dat grote vragen over verontreiniging, gebruik van grondstoffen en toezicht op complexe processen en projecten, op hoofdlijn bij de regio zal liggen. In de meeste gevallen vallen echter de concrete planuitwerkingen en vergunningsverleningen weer bij de gemeente. De planwet en milieudoelwet reguleren weliswaar in detail hoe de verantwoordelijkheden verdeeld worden, maar er zal ook behoefte zijn aan wat bredere inzichten en dialoog over nut en noodzaak. En dan is het regioniveau van belang. Dit geldt ook als er vanaf 2009 een zoneringsstelsel komt waar de gemeente mag bepalen waar de 'stadszones', 'zomerhuiszones' en 'landzones' lopen (zie Milieuministeriet, 2007, Overzicht rijksbelangen in de gemeentelijke planning 2009). Het lastige hiermee is dat het Rijk een hele waslijst met eisen aan de gemeente stelt, waarvan de inhoud vaak blijft hangen in formuleringen als "dient rekening te houden met...". Voor terreinbeheer in de beschermde natuurgebieden zijn er aanvullende hulpmiddelen als kaartmateriaal e.d. waar aangegeven wordt wat wel of niet mag op een bepaald terrein. In de wet is in detail vastgelegd hoeveel meter afstand er moet zijn tussen een natuurterrein en bijvoorbeeld een bouwactiviteit (of iets anders). Maar, in welke mate een activiteit effect heeft op de natuurtoestand op het terrein in kwestie valt niet in een wet te plaatsen. Op dit punt is spanning te verwachten. Een ander mogelijk spanningspunt is dat het Rijk een verplichting heeft ingebouwd tot gemeenteoverschrijdend afstemming voor het realiseren van een nationaal ecologisch netwerk. Het is nog niet duidelijk hoe dat gerealiseerd zal worden, in termen van maatregelen.

De 'regio' zal echter een belangrijk middel moeten missen. De regio zal niet bevoegd zijn om zelf belastingen te innen. Dat is voorbehouden aan het Rijk en de gemeenten. Alle financiering van regioplannen moet dus via Rijk of gemeenten gaan. Op termijn kan de regio echter een behoorlijke partij worden in de planvorming. Voor de 34 gemeenten in de regio Copenhagen is er bijvoorbeeld per 1 juli 2007 een plan die leidend wordt voor de gemeenten.

Met de hervormingen volgen ook andere maatregelen die relevant zijn voor de relatie tussen de bestuurlijke niveaus. Denemarken zal de komende jaren lessen moeten trekken uit de

³⁴ In een presentatie 8 maart 2007: Bjørkbom, Niels, chef Miljødienst Odense, 8 maart 2007, Middelfart.

volgende maatregelen (Milieuministerie, "Skov- og Naturstyrelsen orienterer om planlægning, naturbeskyttelse og skovpolitik, nr.2, 2007):

1. *'Danmarks Naturdata'*. Er komt een natuurdatabase met gemeentelijke natuurdata, en data van andere vormen van natuurmonitoring.
2. *'Naturkvalitetsplanlægning'*. Er komt een nieuw instrument om natuurkwaliteit te meten op een eenduidig manier. De methode is ontwikkeld voor alle natuurtypen. Denemarken hanteert 60 natuurtypen die beschermd moeten worden. De informatie zal benut worden voor al besluitvorming en planning. De kwaliteit van de natuur wordt cijfermatig op een schaal van 1-5 weergegeven. Alle bestuurlijke niveaus waren betrokken bij de uitwerking van dit instrument.
3. *Natura 2000*. Ook de Natura 2000-gebieden kent sinds 15 juli 2007 een nieuwe manier om de natuurkwaliteit te bepalen en de gebieden te classificeren. Hierin zijn de doelen, afwegingen en prioriteiten opgenomen. Ook hier is een schaal van 1-5 de basis voor het bepalen van de natuurkwaliteit.
4. *Landschap*. Het Rijk heeft nieuwe richtlijnen ontwikkeld over hoe de gemeenten om moeten gaan met het landschap. Het uitgangspunt is een gemeente, bijvoorbeeld Svendborg. Voor deze gemeente zijn de landschapselementen in vier fasen uitgewerkt: kaartmateriaal, afwegingen, strategie, implementering. Hiermee krijgen de gemeenten een instrument in handen om de natuurkwaliteit en areaalbenutting in overeenstemming te brengen. Het wordt mede gezien als een gereedschap om de landschappelijke kwaliteit en samenhang tussen gemeenten te bewaken en bewaren. Het zal de basis worden bij afwegingen rond stadsontwikkeling, bosaanleg, aanleggen van wegen, technische inrichtingen, zoneringsbesluiten, bestuurlijke plannen.
5. *Handleiding Natuurbescherming*. Het Rijk heeft een handleiding gemaakt voor hoe om te gaan met natuurbescherming voor alle natuurtypen. De handleiding is primair gericht op gemeenten, maar ook private landeigenaren, organisaties en andere (burgers, consultants, etc.) kunnen het gebruiken. Hierin is de relatie tussen natuurwetgeving en ander wetgeving uitgelegd. Op dit moment is dit voorstel in een inspraakfase. De natuurbescherming waar het over gaat omvat 10% van Denemarken op meer dan 238.000 locaties.
6. *Architectuurbeleid*. Het Rijk heeft in samenwerking met vele andere partijen een nieuw architectuurbeleid ontworpen waar de samenhang met natuur en landschap centraal staat, via een partnerschap waar innovatieve planvorming.
7. *Nationale Parken*. Het beleid rond de nationale parken is volop in ontwikkeling. Op dit moment loopt het besluitvormingsproces tussen Rijk en gemeenten met betrekking tot afgrenzingen, lokale aanpak, promotie en dergelijke.
8. *Waterbeleid*. Rijk en gemeenten hebben samen een verkenning gemaakt van hoe men om moet gaan met zaken als de kaderrichtlijn water. Centraal stonden thema's als nieuwe kennis en ervaringen.
9. *Certificatie van alle staatsbossen*. Circa 110.000 hectare staatsbos is nu gecertificeerd via FSC en PEFC.

Vele van deze maatregelen lijken vooral gericht te zijn op een kwaliteitsimpuls waar zowel Rijk als gemeenten van zullen profiteren. Het is nog onduidelijk hoe het allemaal zal uitpakken, en vooral de rol van de regio in nog niet helder. Wat wel vaststaat, al met al, is dat Denemarken nu voor grote uitdagingen staat.

Veel van de uitvoering komt nu bij de gemeente te liggen. Dat wordt als een stevige portie decentralisatie gepresenteerd. Wellicht is dat terecht, maar het is dan duidelijk een vrijheid onder voorwaarden. Het lijkt er op dat een actieve gemeente met visie en inzet best veel kan bereiken onder dit nieuwe regime, terwijl een passieve gemeente zonder veel visie en inzet snel op de vingers getikt kan worden. Voor de vergelijking met Nederland is het interessant te

constateren dat Denemarken nu geen formele bestuursovereenkomsten kent. Maar in de vele verplichtingen en voorwaarden liggen aanzienlijke sturende elementen. Voor de Natura 2000-gebieden volgen in 2010 zesjarige contractuele afspraken en voorwaarden die wel op bestuursovereenkomsten lijken.

In de takenverdeling en relatie tussen Rijk, regio en gemeente liggen vele aspecten van het natuurbeheer in Denemarken. De vraag is echter ook hoe het feitelijke terreinbeheer in elkaar zit. In de volgende sectie wordt gekeken naar de meer concrete beheer van natuurterreinen. Wie doet wat als het gaat om terreinbeheer?

6.3 Welke type natuurbeheerders worden er onderscheiden?

Denemarken kent verschillende typen natuurbeheerders. In deze paragraaf lopen we de belangrijkste natuurbeheerders langs.

Rijksoverheid

Het Rijk beheert zelf 257.000 van de 410.000 hectare beschermd natuur. De meest belangrijke dienst is de Skov- en Naturstyrelse (Bos en Natuurbeheer). Deze dienst valt onder het Ministerie van Milieu. De dienst beheert ca. 190.000 ha natuurterreinen. De organisatie bestaat uit een centrale eenheid en 19 regionale kantoren. Voor de Skov- en Naturstyrelsen ligt er nu een belangrijke uitdaging in de uitwerking van concrete Natura 2000-actieplannen voor de bossen. Deze plannen bevinden zich nu in de fase van ideeën bedenken en verder uitwerken. In juni 2010 moeten ze klaar liggen.

De rijksoverheid is echter meer dan alleen het milieuministerie. Het ministerie van Defensie heeft ook ca 32.000 ha natuur, het Kerkministerie heeft ca. 17.000 ha, het Verkeersministerie heeft ruim 10.000 ha en het ministerie van Voedselwaren, Landbouw en Visserij heeft ca. 9.000 ha.³⁵ Binnen de rijksoverheid schuiven de taken momenteel tussen de organisaties. Het ministerie van Voedselwaren, Landbouw en Visserij heeft vanaf 2007 de verantwoordelijkheid voor de wetlands gekregen. Wetlands zijn bij uitstek 'omgevingsprojecten' waar landbouw (intensieve vooral) een rol speelt. De 'echte' terreinbeheerders blijven weliswaar de grondeigenaren, maar het samenspel met de overheid is sterk. Dat kan bijvoorbeeld via een samenwerkingsproject zoals in het 180 ha nieuwe wetland 'Tim Enge', waar sprake is van samenwerking tussen het ministerie (was de provincie) en 30 grondeigenaren, voornamelijk agrariërs. Dit is tot stand gekomen als een soort landinrichtingsproject. Hoe het beheer verder zal gaan is nog niet bepaald.

Het ministerie van Voedselwaren, Landbouw en Visserij heeft ook vanaf 2007 de MVJ-administratie overgenomen van de provincie (milieuvriendelijke landbouw, zie par. 6.4).

Overigens is de invloed van het Rijk op terreinbeheer ook voelbaar door de sterke positie van het Rijk bij het ontwikkelen van wettelijke kaders (zie par. 6.2).

Veel van de concrete lokale en regionale invloed van het Rijk zal via de regionale milieucentra lopen. Deze centra moeten nu veranderen van een provinciale organisatie naar een rijksdienst die als instrument van de minister gaan opereren. Volgens Bjørkbom (8 maart 2007, zie voetnoot 4) gaat het onder andere om samenwerking met de gemeenten, hoewel de dienst ook toezichthouder is. Bovendien stelt Bjørkbom dat er ook planning is dat niet op de

³⁵ Deze cijfers zijn afkomstig van de handelingsplan voor biologische diversiteit en natuurbescherming in Denemarken 2004-2009. Zie <http://www.sns.dk/udgivelse/2004/87-7279-569-7/html/kap07.htm>

gemeenten kan wachten. De dienst vormt bevoegd gezag in alle intergemeentelijke zaken (meer dan 2 gemeenten), bij het opheffen van bouw- en beschermingsbesluiten en grote projecten met gevolgen voor natuur en landschap.

Gemeenten

Zoals eerder gesteld worden de gemeenten steeds belangrijker in het natuurbeheer. Dit geldt de regulering van areaalgebruik, maar ook het beheer van eigen natuurterreinen. Naar schatting 4-7% van het gemeentelijke areaal bestaat uit beschermd natuur.³⁶

Het bevoegde gezag voor agrariërs is vanaf 2007 de gemeente. Alle veranderingen in bedrijfsvoering en areaalgebruik moeten bij de gemeente bekend zijn, waar ook beslissingen over vergunningen c.q. toezeggingen gemaakt worden. Hierdoor ontstaat een nieuwe koppeling tussen gemeente en agrariërs. Gevoed door Natura 2000 zijn de contouren van verdere interessante relaties tussen gemeenten en agrariërs aan het ontstaan: Een belangrijk punt is dat 85% van al het landareaal in Denemarken water afgeeft naar fjorden en kusten die onder Natura 2000 vallen. Deze 'afwatering' mag niet ten koste gaan van de kwaliteit van de gebieden. De regering heeft uitgelegd dat dit mogelijk vergaande gevolgen kan krijgen, want bijna al landbouw in Denemarken wordt hiermee geraakt. Het is nog niet zeker wat dit in de praktijk precies zal betekenen.

In algemene zin worden de gemeenten cruciaal voor het terreinbeheer binnen de Natura 2000-gebieden de komende tijd. Tot juni 2010 gaan ze detailplannen maken voor wat wel of niet mag op de terreinen.

NGO's/Natuurorganisaties

De natuurorganisaties in Denemarken zijn geen terreinbeherende organisaties in de betekenis dat ze eigen terreinen hebben. Toch werken ze aan terreinbeheer doordat ze meedoen in het beheer van beschermde terreinen op verschillende manieren. Ze werken mee aan de planning van het beheer, als partners in het beheer, als uitvoerders van (deel)projecten, en ze doen aan monitoring en evaluatie van het beheer.³⁷ Het valt op dat ze meer gericht zijn op invloed uitoefenen dan op zelf gebieden beheren. In verband met Natura 2000-gebieden zal deze organisaties eerst meewerken aan zowel de basisanalyse (dat noemen ze de 'draagbalken' van de gebieden) als de daaropvolgende doelstellingen en de actieplannen in 2010. De actieplannen zullen concrete zaken bevatten, zoals de afgrenzing van locaties, gewenste natuurtypen en/of soorten en hoe dit gerealiseerd zal worden. Deze NGO's zullen ook betrokken blijven in de monitoring, evaluatie en verdere besluitvorming. Binnen de nationale parken worden de natuurorganisaties direct betrokken in het bestuur zelf. De grootste natuurbeschermingsorganisatie (DN) heeft voor 2007 als doel om een goede match te zijn voor vooral de gemeente. Vooral de lokale organisaties krijgen hier een bijzondere rol.

Particulieren: agrariërs

De regering ziet veel potentieel in agrarisch natuurbeheer en wenst agrarisch natuurbeheer in 2007 verder te stimuleren. Sinds 2000 heeft over 60% van de agrariërs natuurmaatregelen genomen, hoewel het hier vooral om kleine ingrepen gaat, zoals ecologische randzones, levende afscheidingen in plaats van palen en ijzerdraad, kleine beplantingen etc. (Holbeck, 2007)³⁸.

³⁶ Deze schatting is gebaseerd op cijfers uit de voormalige provincie Aarhus. Een steekproef uit een andere gemeente laat een vergelijkbaar beeld zien. Zie voor een detailoverzicht over Aarhus op <http://www.aaa.dk/aaa/index/serviceomraader/nm/nm-regioplan/nm-nkp-2005/nm-npk>

³⁷ Zie jaarplan van Danmarks Naturfredningsforening, vastgelegd op de jaarvergadering van 19 november 2006.

³⁸ Holbeck stelde dit op een power point presentatie op de 'Plantekongres' in 2007. Holbeck was toen consultant voor de afdeling Plan & Milieu op het Milieuministerie.

In 2006 kwamen er echter nieuwe mogelijkheden. Volgens Holbeck kreeg toen 819 agrariërs toezegging voor middelen. Van deze werkte 441 agrariërs echt een natuurplan uit. 380 kwam niet zover. De kwaliteit van de plannen namen in dat jaar toe als gevolg van beter en meer natuurgericht consultancy. Landbouworganisaties bieden ook in toenemende mate dat soort adviezen aan, door zelf natuuradviseurs in dienst te nemen. Uit een onderzoeksproject met 53 agrariërs bleek dat de meeste agrariërs ook bereid zijn om zelf delen van het natuurbeheer te financieren, aldus Holbeck. De betalingsbereidheid lag rond 2.000-10.000 DKR (ca 270-1.340 euro). Ze waren niet zo bereid om consultants te betalen. Ook niet als 20-30 uren advieswerk een natuurplan oplevert.

Centraal in het beleid staan kennisontwikkeling en kennisverspreiding. Dat komt vooral door zorgen over de ecologische effectiviteit van al de plannen. Zo is de kwaliteit per project of plan sterk uiteenlopend. In het kielzog hiervan is een 'nieuw' soort terreinbeheerder aan het ontstaan; de consultant voor agrarisch natuurbeheer. De bedoeling is dat de consultant het natuurplan uitwerkt. Hiervoor wordt geïnvesteerd in speciale opleidingen.

De middelen voor agrarisch natuurbeheer zullen steeds meer op Natura 2000-gebieden en nationale parken gericht worden, ook al liggen veel van de beschermde natuurgebieden nog buiten Natura 2000. De Deense staat is eigenaar van 25% van de Natura 2000-gebieden. Veel van de gebieden zijn in private handen, met agrarisch bestemming (inclusief bos). Daarom zal juist agrarisch natuurbeheer een sterkere rol kunnen gaan spelen. Met de nieuwe wetgeving zijn de grondeigenaren, agrariërs en boseigenaren, binnen de Natura 2000-gebieden nu al verplicht om toestemming te vragen bij veranderingen in het grondgebruik of bedrijfsvoering.³⁹ Voor een vlot beheer is afgesproken dat de grondeigenaar binnen 4 weken een bezwaar dient te krijgen, anders kan men overgaan tot uitvoering van het eigen plan. De bedoeling is dat grondeigenaren vergoedingen ontvangen bij verlies als gevolg van natuurbescherming.

Particulieren: private boseigenaren

Denemarken zet in op een meer milieuvriendelijke manier van bosbeheer door Groene Beheersplannen (Grøn Driftplan). Van de ca 500.000 ha bos in Denemarken is ca 1/3 van de overheid (1/4 van al het bos is staatseigendom en de restant tot 1/3 van al het bos betreft gemeenteground). De rest, 2/3 van al het bos, is in particuliere handen. Het stimuleren van een omslag naar een meer natuur- en milieuvriendelijk werkwijze wordt door de regering als een kans gezien. Het gaat om honderdduizenden hectare en een totaal van ca 25.000 verschillende particuliere eigenaars. Zie verder Grøn Driftplan in par. 6.4.

Nationale Parken: stuurgroep en parkraad

De zeven pilotgebieden nationale parken zijn geëvalueerd door een nationale 'volggroep' (nationale følgegruppe). De bevindingen van de groep zullen zwaar wegen bij de verdere besluitvorming die nu loopt. Hun voorstel is om een bestuur te hebben met een stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van Rijk, gemeenten, belangenorganisaties en lokale 'parkraden'. Een parkraad zorgt voor lokale participatie, invloed en steun, door deelname van belangenorganisaties, experts en ongeorganiseerde burgers. Als het Rijk meer dan 50% van het areaal in eigendom heeft, dan voert het Rijk ook het secretariaat en het terreinbeheer. De minister heeft het recht om een gebied aan te wijzen als nationaal park, en het recht om de afgrenzing en voorwaarden te bepalen. Interessant is dat de groep voorstelt dat de minister geen bevoegdheid mag hebben om de inrichtings- en beheersplannen af te keuren. Een nationale raad voor natuurklachten zal zich buigen over bezwaren. Het bestuur van een

³⁹ Uit een toelichting van Skov- en Naturstyrelsen van september 2004. Zie http://www2.skovognatur.dk/natura2000/love_forvaltning/Anmeldeordning/brochure.htm

nationaal park krijgt overigens geen nieuwe bevoegdheden. Bij conflicten zijn de gemeentelijke plannen leidend, tenzij een klachteninstantie anders oordeelt.

In algemene zin valt op dat veel (natuur)terreinbeheer uitgevoerd wordt door overheden en via reguliere budgetverdelingen en algemene financiële middelen, zoals de gemeenten of de rijksdienst Bos- en Natuurbeheer. Daarnaast kent Denemarken ook financiële regelingen (subsidies) gericht op natuurbeheer. Dat is het thema voor de volgende paragraaf.

6.4 Financiële regelingen voor natuurbeheer

Over welke financiële regelingen hebben we het, en hoe zien ze eruit? Deze paragraaf gaat vooral over agrarisch natuurbeheer, en regelingen die daarmee verbonden zijn. Hiervoor is niet echt een nationaal programma beheer aanwezig, hoewel het MVJ er op lijkt (zie hieronder). Er is wel actief beleid die tot uitdrukking komt in verschillende typen steun. Deze volgen veelal uit EU-beleid en andere internationale verplichtingen. Hier worden de volgende typen financiële regelingen onderscheiden:

- Milieuvriendelijke Landbouwregelingen (*Miljøvenlige Jordbrugsforanstaltninger (MVJ-ordninger)*);
- Groen Bedrijfsplan private boseigenaren (*Grøn Driftplan*);
- Nationale Parken;
- Wetlands;
- Lokale groene partnerships en lokale actiegroepen.

Milieuvriendelijke Landbouwregelingen

(Miljøvenlige Jordbrugsforanstaltninger (MVJ-ordninger).

Dit is een verzamelnaam van regelingen die het meest op Programma Beheer lijkt, en dan vooral SAN en SN-f. Ze volgen voor een groot deel uit het EU beleid. Het gaat om 5, 10 of 20 jaar durende contracten die in 'zeer gevoelige landbouwgebieden' liggen. Tot nu toe heeft de provincie bepaald waar deze zich bevinden. Nu gaan de gemeenten dat doen. Bij de ingang van 2007 waren nog geen middelen vrijgemaakt voor agrarische natuurplannen voor de periode 2007 en 2008, maar inmiddels is dat geregeld. In de tussentijd was het mogelijk om middelen te vinden via speciale projecten of scholingsprogramma's (Holbeck, 2007). In augustus 2007 liepen er in totaal contracten voor in totaal 98.000 ha areaal, meldt het ministerie van Voedselwaren, Landbouw en Visserij.⁴⁰

De landbouwbedrijven die zich in Natura 2000-gebieden bevinden, of effect hebben op een Natura 2000-gebied, vallen onder aparte regels voor de bedrijfsvoering. Daar moeten ze ook aan voldoen om in aanmerking te komen voor steun. In de praktijk betekent dat voor een bedrijf het volgende (Milieuministerie/Skov en Naturstyrelsen en Dansk Landbrugsrådgivning, Landbrugsdrift og Natura 2000, 2005:15-16):

- Het maken van een "konsekvensvurdering" (een soort milieu-effectenrapportage);
- Meldplicht bij veranderingen in de bedrijfsvoering;
- Nieuwe reguleringen als de Natura 2000-planning in 2009 klaar is, en de gemeentelijke plannen vanaf 2010: gericht op soorten en natuurtypen.
- Natura 2000-doelen wil men op basis van vrijwillige afspraken halen, maar desnoods mag onteigening in principe ook (als 'stok achter de deur'; er zijn echter geen voorbeelden van onteigening voor natuurdoelen uit het verleden);
- Binnen Natura 2000 volgen vanaf 2010 bindende afspraken.

⁴⁰ Als niets anders is aangegeven, dan is de informatie afkomstig uit het ministerie van Voedselwaren, Landbouw en Visserij zie <http://dffe.dk/Default.asp?ID=36495>.

Er ligt een voorstel op tafel om een aparte MVJ-regeling te openen voor de Nationale Parken. De 'volggroep' nationale parken stelt dit voor met verwijzing naar Engeland als voorbeeld. Het gaat erom dat bijzondere gebieden goed beschermd worden, en daar hoort compensatie bij. Extra bonussen voor samenwerking tussen agrariërs en/of boseigenaren onderling horen bij de mogelijkheden om meer en betere natuur te realiseren. Het valt op dat het ministerie van Milieu⁴¹, in een publicatie over landbouw en natuur, sterk benadrukt dat het voor agrariërs om meer dan subsidies gaat. Het gaat om de totale inkomsten van de mensen, en dan komen er ook andere zaken aan de orde. Hier valt te denken aan inkomsten uit toerisme en recreatie, jacht en visserij, streekeigen producten, wonen in de nabijheid van natuurschoonheid. *Daarnaast* zijn er ook subsidies als MVJ.

Agrariërs die als gevolg van natuurbescherming belemmerd worden in de bedrijvigheid, krijgen compensatie. Maar voorgenomen veranderingen die op bestaande reguleringen stuiten krijgen geen compensatie.

Inhoudelijk gezien wordt vaak gewezen op de potenties voor agrarisch natuurbeheer. Huntingford (2007) wijst in dit verband op de 'vuistregel' dat 10% van het areaal op een agrarisch eigendom niet in productie is gezet, wat neerkomt op ca 265.000 ha voor heel Denemarken. Hoewel niet elke hectare 'onbenut' terrein in natuur omgezet zal worden, het is evengoed een aantrekkelijk kans voor beleidsmakers.

Overzicht van (sub-)regelingen voor MVJ-subsidie:

- Steun voor algemeen natuurbeheer;
- Braklegging randzones;
- Milieusteun;
- Groen boekhouding;
- Demo-projecten MVJ;
- Landschaps- en biotoopverbeterende beplanting.

Algemeen geldt dat de subsidies belastbaar zijn. Het is mogelijk om in te schrijven op meerdere deelsubsidies tegelijk.

Voor de steun voor *algemeen natuurbeheer* inclusief grasland is er een vereiste dat het gebied binnen de 'gevoelige landbouwarealen' ligt. Hiervoor ontvangt de boer een vergoeding van 800 DKR (107 euro) per hectare per jaar. De contracten lopen 5 jaar.

De *braaklegging van randzones* mag ook buiten de gevoelige landbouwarealen. Ook hier gaat het om 5 jaar contracten. In 2007 is braaklegging meer attractief gemaakt voor de boer. De steun is van 2006 naar 2007 verhoogd van 750 DKR (100 euro) naar 1.200 DKR (161 euro) per ha. In totaal is 90 miljoen DKR (12 miljoen euro) beschikbaar voor 2007 en 2008. Nu mag ook 50% van het terrein buiten het landbouwareaal liggen. Er is steun voor stroken van 10 meter tot 20 meter.⁴² Het gebied dient minstens 0.3 ha groot te zijn.

De *milieusteun* is voor landbouwbedrijven die geen pesticiden gebruiken, en beperkt gebruik maakt van stikstof (max. 140 kg per ha). Het is verplicht om een bemestingsprotocol te voeren (boekhouding en plan). De steun bedraagt 750 DKR (100 euro) per ha per jaar, en er is uitbetaling een keer per jaar. De contractperiode is 5 jaar. EU betaalt hiervan 55%.

Groen boekhouding is een regeling voor agrariërs die een 'natuur- en milieuinclusieve' boekhouding voert. Dit is een onderdeel van het plattelandsprogramma en wordt deels uit de EU gefinancierd. De regeling is redelijk in trek bij de ondernemers, want het ministerie dacht

⁴¹ In samenwerking met een landbouwkundige adviesdienst, Dansk Landbrugsrådgivning.

⁴² Het lijkt weinig, 20 meter. Zo staat het echter wel. Maar in ieder geval gaat het om smalle strookjes.

per januari 2005 dat ca 165 boeren mee zouden doen. Per juni 2006 deden al 814 boeren mee. Het doel is om natuur en milieu te stimuleren door deze thema's zichtbaar te maken in de boekhouding. De steun bedraagt voor 2007 7.500 DKR (1.000 euro) voor bedrijven groter dan 25 ha en de helft daarvan voor kleinere bedrijven. In totaal was er in 2006 ca 6.4 miljoen DKR (860.000 euro) beschikbaar. Het bedrag wordt jaarlijks uitbetaald, en 5 jaar lang (contractperiode). Om dat te ontvangen moet de boekhouding de volgende elementen bevatten:

- a) beschrijving areaal en productie;
- b) boekhouding voor stikstof, fosfor, kalium, pesticide, energie en water;
- c) overzicht van de datagrondslagen en hoe de boekhouding tot stand kwam;
- d) Bovendien moeten de doelen helder verwoord zijn en
- e) een handtekening moet door een expert gezet worden.

De boekhouding hoeft alleen opgestuurd te worden op verzoek, voor controle of statistiek. Een aanvullend eis is overigens dat de agrariër spuitvrije randzones moeten hanteren als het terrein aan een waterloop of meer grenst (groter dan 100 m²).

Bij de *demoprojecten MVJ* worden alle projectgerelateerde uitgaven tot 100% van de uitgaven gedekt. Het project is belastbaar, documentatie van uitgaven is nodig, het mag tot 3 jaar duren en er is geen expliciete bovengrens voor de kosten (wordt wel beoordeeld op kosten). Er is een accountancyverklaring vereist.

Landschaps- en biotoopverbeterende beplanting is gericht op meer biodiversiteit. Doelgroep is niet alleen agrariërs maar ook andere natuurbeheerders. De overheid wenst hiermee vooral samenwerkingsverbanden te stimuleren, zoals agrarische natuurverenigingen, en het liefst met minstens 7 deelnemers. De regeling dekt van 40-60% van de uitgaven.

Groen Bedrijfsplan private boseigenaren

Groen bedrijfsplan valt onder de Nationale Bos Programma. De Skov og naturstyrelsen biedt in 2007 vier (deel)subsidies aan. Private boseigenaren kunnen subsidie krijgen als de bos beschermd is of minstens een halve hectare groot is en gemiddeld 40 meter breed is. De boseigenaren kunnen ervoor kiezen om een groen bedrijfsplan te laten maken die toegepast is op hun behoeftes met betrekking tot rendement, arbeidsopgaven, recreatiemogelijkheden, uiterlijke kenmerken etc. Als de boseigenaar dat doet, dan krijgt hij ook prioriteit bij een verzoek om de drie andere subsidies te ontvangen, en de subsidie kan ook hoger worden. De subsidie voor een groen bedrijfsplan is opgebouwd in modules. Module A is verplicht, als de boseigenaar subsidie wil ontvangen. De drie andere modules zijn keuzemogelijkheden die verder gaan. Tabel 3 bevat een overzicht van hoe het opgebouwd is.

Tabel 3. Overzicht modules van subsidies voor een groen bedrijfsplan

Module	Subsidie	Bovengrens subsidie (100kroner=ca 12.5 euro)
Module A: bevat doel, beschrijving huidige status en kaartmateriaal	75% van de uitgaven	Bij registratie: 4.000 kr (ca 500 euro) + 250 kr (ca 31 euro) per ha.
Module B: plan voor aanpassing naar natuurgericht bedrijfsvoering	90% van de uitgaven	Zonder kaartmateriaal: 2.000 kr (250 euro) + 50 kr (ca 6,25 euro) per ha. Met kaartmateriaal: 2.000 kr (250 euro) + 250 kr (31 euro) per ha.
Module C: Plan voor verdergaande bescherming van natuurwaarden	90% van de uitgaven	2.000 kr (250 euro) + 50 kr (6.25 euro) per ha.
Module D: Plan voor bescherming van historische monumenten, landschapswaarden, recreatie	100% van de uitgaven	1.000 kr + 20 kr (2.50 euro) per ha.

Nationale Parken

De Nationale Følgegruppe ('volggroep') heeft voorstellen voor de financiering van de nationale parken gemaakt. Een 'administratief basisfinanciering' dient ervoor te zorgen dat het park voldoende middelen heeft voor het 'basisbeheer', ofwel een soort dagelijks bestuur. Dit is echter de 'basis' voor het bestaan van een park. Anders is er geen park. Voor de langere termijn natuurdoelen en bijzondere projecten komen er aparte middelen. De Nationale Parken mogen ook meedoen in de aanspraak op andere typen natuursubsidies, net als andere actoren. Sterker nog, de Nationale Parken zullen gelijkwaardig met de Natura 2000-gebieden worden gezien (er is uiteraard overlap tussen deze twee categorieën). Verder stelt de groep voor dat er financiële middelen moeten komen voor de dynamiek tussen natte en droge natuur; voor biodiversiteit; voor het samenspel tussen landschap, 'cultuurmilieus' en geologie; voor de samenhang tussen communicatie, advies en implementatie; voor partnerships en samenwerking; voor meer vertrouwen tussen grondeigenaren en overheid; voor aanpassingen in de agrarische bedrijfsvoering in relatie tot het doel van een nationale park. De volggroep heeft verder voorgesteld dat er een fonds voor nationale parken moet komen. Het is volgens de volggroep ook wenselijk om in de kerngebieden van een park sterkere maatregelen te nemen dan aan de rand.

Binnen de nationale parken in oprichting heeft men nu een serie subsidiemogelijkheden van zes ministeries. Deze zijn min of meer gericht op een beter milieu, of in ieder geval een kwaliteitsimpuls. Leader en LIFE zijn twee internationale subsidies waaruit geput wordt, maar er zijn verder een waaier mogelijkheden, variërend van natuurbeheer tot scholing, bedrijvigheid, groen boekhouding, jonge agrariërs etc.

Over LIFE+ kan vermeldt worden dat er in de zomer van 2007 helderheid is gekomen in de Deense deelname voor de periode 2007-2013. Per jaar ontvangt Denemarken 34 miljoen DKR (4.57 miljoen euro). Iedereen kan zich inschrijven voor geld, mits een goede bijdrage geleverd wordt voor natuur en milieu in Denemarken. Dit kan betrekking hebben op een Nationaal Park of een Natura 2000-gebied, maar ook een ander soort gebied, bijvoorbeeld water, afval, gezondheid, milieu. De middelen voor 2007 zijn echter nog niet uitgegeven, maar mensen kunnen zich inschrijven tot 1 december 2007.

Wetlands (overheden en particulieren)

Een manier om zowel natuurdoelen als waterdoelen te realiseren is het stimuleren van kleine en grote wetlands. Het doel is om ca 13.000 ha wetlands te realiseren.⁴³ Het Rijk steunt de inrichting en het beheer van kleine wetlands groter dan 600 m² op agrarisch land. Bij kleine wetlands van onder de 100 hectare moet het project aantoonbaar samenhang maken met andere gebieden om in aanmerking te komen. Een brede coördinatiegroep heeft tot nu toe bepaald of het project daadwerkelijk een bijdrage zal leveren. Op dit punt heeft het Rijk het heft in eigen hand gehouden. De coördinatiegroep, ofwel *Koordinasjonsudvalget for vådområder*, viel in ieder geval tot 2006 onder het ministerie van Milieu. Vanaf 2007 zijn de wetlands onder het ministerie van Voedselwaren, Landbouw en Visserij gekomen. Het ministerie regelt de financiële toezeggingen en administratieve afhandeling. Vele taken rond wetlands gaan echter naar de gemeente. Het betreft cruciale zaken als: welke arealen, de afgrenzing, de geldende richtlijnen. De feitelijke concrete uitvoering is meestal een taak voor de grondeigenaar, die hiervoor een contract heeft afgesloten. Dit vindt plaats onder het toezicht en verantwoordelijkheid van de gemeenten. Er zijn echter vele wettelijke beperkingen voor de gemeentelijke vrijheid.

⁴³ Zie <http://www.skovognatur.dk/Service/Tilskud/Vaandomraader/>

Overzicht van (sub)regelingen voor wetlands:

- Subsidie voor het aanleggen van wetlands;
- Subsidie voor het aanleggen van kleine wetlands;
- Subsidie voor milieuvriendelijk beheer van kleine wetlands;
- Subsidie voor beheer van waterwegen en visbestanden.

Iedereen kan in aanmerking komen voor een subsidie: private grondeigenaren, publieke instellingen, verenigingen, bedrijven etc. Om daadwerkelijk in aanmerking te komen dient men aan te tonen dat het gebied ligging heeft binnen de zogenaamde zeer gevoelige landbouwgebieden (SFL). De bijdrage aan stikstofvermindering moet minstens 100 kg per hectare per jaar bedragen. Verder ook aantoonbaar fosfor reductie en een positief effect op planten en dieren. Verder is 'natuurlijke hydrologie' vereist en geen emissie van verontreinigende stoffen, zoals chloorverbindingen e.d. Men vraagt niet alleen om middelen voor het aanleggen, maar ook voor het beheer. De overheid geeft middelen tot 100% van de kosten, inclusief vooronderzoek nodig voor de uitvoering, archeologisch onderzoek, onderzoek dat eerst niet voorzien kon worden, aanschaf van goederen en diensten, indirecte uitgaven bij gebruik van eigen machines e.d., salarisuitgaven, uitgaven voor fysieke ingrepen, projectrapportages en accountancy. De aanvrager is zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van de nodige vergunningen en dergelijke.

De steun die men kan krijgen hangt af van de condities en het plan. Als compensatie voor de bereidheid om een natte grond te hebben kan men drie typen bedragen per hectare per jaar ontvangen, variërend van 300 DKR (bijna 40 euro) tot 1.800 DKR (236 euro) als er een MVJ-contract is en 3.500 DKR (460 euro) als landbouwproductie daadwerkelijk plaats vond voordat er een wetland kwam. Dit wordt jaarlijks uitbetaald 20 jaar lang. Voor het terreinbeheer kan men verschillende typen bedragen ontvangen per hectare per jaar variërend van 200 DKR (26 euro) en oplopend tot 3.350 DKR (440 euro) voor beheer op zeer waardevolle natuurterreinen. Deze subsidie wordt 5 jaar lang uitbetaald en dan is het tijd voor het indienen van weer een aanvraag.

Lokale groene partnerships en lokale actiegroepen

De regering wenst in de jaren 2007-2009 lokale groene partnerships te stimuleren met 10-15 miljoen DKR (1.35-2 mln euro). Het gaat om het versterken van lokale kennis en betrokkenheid in verplichtende samenwerking tussen overheden en burgers, bedrijven en NGO's. Het gaat om projecten waar concrete zaken rond natuurherstel, verbindingzones, begrazing en andere vergelijkbare thema's centraal staan. Er is ook een ander maar soortgelijke regeling voor lokale initiatieven met een budget van 4 miljoen DKR (540.000 euro). Voor deze regeling komen echter overheden en bedrijven niet in aanmerking voor subsidie. Het is bedoeld voor verenigingen en groepen burgers, bijvoorbeeld lokale Agenda 21-groepen.

Onder het plattelandsprogramma is er ook een regeling voor lokale actiegroepen. Dit gaat verder dan natuur, maar is wel relevant omdat het steun betreft voor het ontwikkelen van lokale omgevingsstrategieën en burgerparticipatie. Gemiddeld zullen er 2 miljoen DKR (270.000 euro) worden vrijgemaakt per project in de 62 landdistricten die onder het plattelandsprogramma vallen. Initiatieven rond natuurbeheer komen ook in aanmerking voor steun.

6.5 Vergelijking met situatie in Nederland

Bestuurlijk verschil: geen provincie meer in Denemarken

Een groot verschil tussen Denemarken en Nederland betreft het opheffen van de provincies. In Nederland is in ILG-verband zojuist de provincie leidend geworden. De nieuwe regiovorming in Denemarken is niet echt vergelijkbaar met Nederland, maar het kan spannend zijn om te volgen omdat de provincies in Nederland vergelijkbare taken uitvoeren. Dat geldt bijvoorbeeld voor het scheppen van condities voor een kritische dialoog tussen lokale, regionale en nationale krachten over samenhangende en uitvoerbare integratievraagstukken. Dat is in Nederland een opgave voor de provincie en in Denemarken voor de regio.

In bestuurlijk opzicht is de zware uitvoerende rol van de gemeente in Denemarken interessant. De vraag is hoe de gemeenten dat zullen oppakken en verwezenlijken.

Denemarken nadert Nederland: EHS op komst

In toenemende mate gaat Denemarken Nederland achterna wat betreft het streven naar een nationaal ecologisch netwerk. Met het omarmen van het EHS perspectief lijkt Denemarken in een nieuwe fase beland te zijn. Ze zijn later begonnen dan Nederland, maar hoe gaan ze het realiseren? Interessant is dat de gemeente de taak heeft gekregen om dit te realiseren. Het Rijk heeft via de regionale rijksdiensten echter de bevoegdheid om in te grijpen als de belangen meer dan twee gemeenten betreffen. Alle partijen ontmoeten elkaar op regioniveau. Dit wordt een ontmoetingsplek voor beleidsmakers geïnteresseerd in samenhang en integratie. Zullen de Denen intergemeentelijk samenwerking van de grond krijgen? Op dit punt lijkt Nederland juist gevangen in woorden maar weinig daden. Kan Denemarken hier wat lessen bieden? Dat moet voor een belangrijk deel nog blijken.

Op weg naar een nationaal programma natuurbeheer en bestuursovereenkomsten?

Er zijn op dit moment geen directe tegenhangers van Programma Beheer en de bestuursovereenkomsten in Denemarken. Maar, met de MVJ-regelingen nadert men wel het gedachtegoed van Programma Beheer. In de ontwikkeling naar 6-jarige bindende afspraken voor alle Natura 2000-gebieden in 2010 lijkt Denemarken nog meer op Nederland. Hier komen doelen en middelen bij elkaar, net als in de bestuursovereenkomsten in Nederland. Een verschil met Nederland is dat de procedurele wetgeving verder lijkt te gaan in Denemarken, met deels zware en gedetailleerde verplichtingen. Het zou interessant kunnen zijn om de procedurele kant van regelgeving in deze twee landen nader te vergelijken, inclusief de vraag wat er in de praktijk gebeurt.

Wetlands belangrijk als landschappelijke 'time-outs'

De wetlands in Denemarken zijn een belangrijk punt is. Het is een internationale verplichting in het kader van Ramsar afspraken. Beleidsmakers zien de wetlands als belangrijk in een waterrijk land met veel intensieve landbouw, en veel druk op grondgebruik. Met de wetlands wenst Denemarken meer kwaliteit in de natuur en landschap te krijgen, door verontreiniging tegen te gaan, rust en bijzondere biotopen te creëren, ook op kleine schaal. Er is zelfs steun voor kleine wetlands van 600 m². Het zijn rustplekken voor de natuur en ze dragen bij aan de samenhang tussen natuurgebieden. Ze vormen een soort landschappelijk 'time-out' in een jachtig samenleving die veel eist van de omgeving.

Ook Nederland kampt met deze drukte natuurlijk. Er zitten dan ook in de Programma Beheer pakketten zoals "plas en dras", voor vennen en dergelijke. De vraag is of Nederland niet ook een opwaardering van de wetlands wenselijk acht?

Nationaal programma monitoring en evaluatie natuurbeheer

Een ander spannend punt bij Denemarken is dat er een nationaal programma is voor monitoring en evaluatie (NOVANA), die ook de basis vormt voor EU-rapportages. Onderzoekers zijn leidend, en niet ambtenaren. Dit maakt niet alleen de rapportage naar EU hanteerbaarder, maar het vormt ook een forum voor gezamenlijke meningsvorming. Interessant is dat in Denemarken een hele serie nieuwe instrumenten komen: Danmarks *Naturdata* is een digitale opslagplaats ten gunste van de nieuwe *Naturkvalitetsplanlægning* en in *NOVANA* (de monitoring/evaluatie) kan dit 'bij elkaar worden gebracht' tijdens de evaluatie. Hoe het in de praktijk zal werken moet nog blijken, maar het idee van een nationaal programma evaluatie is interessant.

Terreinbeheer vooral overheden

Het valt op dat veel terreinbeheer in Denemarken een opgave is voor de overheid. NGO's (natuurbeschermingsorganisaties) hebben zelf geen terreinen in beheer, maar doen wel op allerlei manieren mee. Nieuw is de stijgende aandacht voor agrarisch natuurbeheer. Binnen de Nationale Parken en de Natura 2000-gebieden wordt samenwerking tussen agrariërs als belangrijk beschouwd. Wellicht is het nuttig voor Nederland om dit te blijven volgen.

Progressief aanpak

Denemarken lijkt verder voor een progressieve karakter te kiezen als het gaat om groene subsidies: hoe meer natuur en hoe 'dieper groen' het wordt; hoe meer financieel steun. Vergaande plannen krijgen meer steun per eenheid (bijvoorbeeld ha) dan minder vergaande plannen. Kijk maar naar de Groene Bedrijfsplan voor boseigenaren, of de voorstellen om de kerngebieden binnen Natura 2000 of Nationale Parken te prioriteren bij subsidies.

6.6 Slotbeschouwing

Al met al kan geconcludeerd worden dat het lastig is om een precies beeld te krijgen van de ontwikkeling in Denemarken. Dat komt omdat veel verandert op dit moment. Vooral de grote bestuurlijke veranderingen vallen op, met vergaande gevolgen voor het natuurbeheer. De provincies worden opgeheven en de meeste taken gaan naar de gemeenten. Maar er komen ook regio's, en er schuiven taken tussen rijkdiensten. Daarnaast komen er nationale parken en maakt Denemarken zich op voor Natura 2000, waar bindende afspraken vanaf 2010 gaan gelden. Alles is in beweging, lijkt het wel.

Opvallend is de aandacht voor communicatie en interactie. Er zijn onder andere vele adviseurs opgeleid speciaal voor de communicatie met agrariërs en andere potentiële (particuliere) natuurbeheerders. Agrarische en andere mensen die in Natura 2000-gebieden wonen dienen de komende tijd het overheidsbeleid goed te volgen. Denemarken bevindt zich nu in een ideeënfase, maar vanaf 2008 en tot 2010 gaan ze over tot het bepalen van doelen en inzet, inclusief actieprogramma's, met bepalingen van wat mag en niet mag. Alles is misschien in beweging in Denemarken, maar het ziet er wel naar uit dat er ook 'richting zit' in de bewegingen: een steeds meer actieve natuurbescherming. Hoe dat verder zal lopen is onzeker, dat hangt af van onder meer de bereidheid om hiermee verder te gaan.

7 Quick-scan Engeland

7.1 Inleiding

Natuurbescherming

In Engeland vindt natuurbescherming plaats via twee sporen:

- Via de ruimtelijke ordeningswetgeving: 'Town and Countryplanning Act 1990⁴⁴', aangevuld door de 'Planning and Compulsory Act 2004⁴⁵', de nationale 'Planning Policy Guidance Notes (PPG's)' (nationale planningsrichtlijnen die worden opgesteld door het Department For Communities and Local Government), en
- Via de natuurbeschermingswetgeving: 'Wildlife and Countryside Act 1981⁴⁶', aangevuld door de 'Countryside and Rights of Way Act 2000' (CROW-act) en de 'Natural Environment and Rural Communities Act 2006'^{47 48}. Daarnaast is er de 'National Parks and Access to the Countryside Act 1949'⁴⁹

Natuurbeschermingscategorieën

Engeland heeft een groot aantal beschermd natuurgebieden en landschappen die in een aantal categorieën kunnen worden verdeeld:

- *Sites of Special Scientific Interest (SSSI)*. Dit zijn gebieden die internationaal dan wel nationaal gezien belangrijk zijn vanwege de daar aanwezige zeldzame flora, fauna en geologie en die om die reden worden beschermd. Alle natuurgebieden die onder een internationale richtlijn vallen, zijn aangemerkt als zo'n gebied met bijzonder wetenschappelijk belang. Deze gebieden worden zowel door de Vogel- en Habitatrichtlijn als door de nationale planningswetten en sectorale wetten (de 'Wildlife and Countryside Act') beschermd⁵⁰. Vallen de gebieden onder de Vogelrichtlijn, dan worden ze aangewezen als Special Protection Areas (SPA's). Vallen ze onder de Habitatrichtlijn, dan worden ze Special Areas of Conservation (SAC) genoemd. Daarnaast bestaan de Ramsargebieden (watergebieden, in het bijzonder de woongebieden voor watervogels). In totaal heeft Engeland 4.112 gebieden met een bijzonder wetenschappelijk belang met een gezamenlijk oppervlakte van 1,05 miljoen hectare.
- *National Nature Reserves (NNR's)*. Dit zijn nationale beschermingsgebieden die zijn ingesteld om dieren en ecologische kenmerken te beschermen. In totaal komen in Engeland 214 natuurbeschermingsgebieden voor met een gezamenlijk oppervlakte van 87.697 hectare. Het doel is de voor fauna en wetenschappelijk onderzoek belangrijke gebieden veilig te stellen door goed beheer en bescherming.
- *National Parks*. Engeland heeft 9 nationale parken (Dartmoor, Exmoor, the Lake District, the New Forest, Northumberland, North York Moors, the Peak District, the Yorkshire

⁴⁴ Zie ook: http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts1990/Ukpga_19900008_en_1.htm (geraadpleegd op 10 juli 2007).

⁴⁵ Zie ook: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/20040005.htm> (geraadpleegd op 10 juli 2007).

⁴⁶ Zie ook: <http://www.jncc.gov.uk/page-1377> (geraadpleegd op 10 juli 2007).

⁴⁷ Vader, J. e.a. (2007), *Natuurcompensatie over de grens*, rapport, p. 28, LEI, Den Haag.

⁴⁸ Zie ook: <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2006/20060016.htm> (geraadpleegd op 10 juli 2007).

⁴⁹ Zie ook: <http://www.answers.com/topic/national-parks-and-access-to-the-countryside-act-1949> (geraadpleegd op 10 juli 2007).

⁵⁰ In Groot-Brittannië zijn de bepalingen in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn geïmplementeerd in de Wildlife & Countryside Act 1981, de Conservation (Natural Habitats) Regulations 1994, de Wildlife (Noord-Ierland) Order 1985, de Nature Conservation and Amenity Lands (Noord-Ierland) Order 1985 en de Conservation (natural Habitats etc.) Regulations (Noord-Ierland) 1995.

Dales, the Broads) die gezamenlijk ongeveer 7% van het land bedekken en een totale omvang van 1.319.760 hectare hebben⁵¹. Volgens de milieuwet (Environment Act uit 1995) hebben de nationale parken tot doel de flora, de fauna en het culturele erfgoed te beschermen en te versterken en het publiek te informeren over en te laten genieten van de kwaliteiten van het park. Elk nationaal park heeft een eigen National Park Authority.

- *Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB's)*. Dit zijn waardevolle landschappen. Deze gebieden hebben een kleiner oppervlak dan de nationale parken. In totaal heeft Engeland 41 van dergelijke gebieden. Het 'Department for Environment, Food and Rural Affairs' (Defra) stimuleert de bescherming door subsidies (zoals de Environmental Stewardship Scheme) uit te geven voor deze kwetsbare gebieden. De lokale overheid is verantwoordelijk voor hun bescherming en boeren en landeigenaren (waaronder National Trust) zijn verantwoordelijk voor het beheer.
- *Local Nature Reserves (LNR's)*. Er bestaan in Engeland 800 van deze lokale natuurgebieden. Ze zijn vaak kleiner dan 2 hectare. Lokale overheden (districts) kunnen een gebied in een lokaal plan een lokale beschermingsstatus geven zoals die van lokaal natuurgebied. Dit doen ze in overleg met natuurbeschermingsorganisaties zoals Natural England en de Wildlife Trust.
- *Green Belts*. Deze groene gebieden worden beschermd vanwege hun open karakter en recreatieve betekenis voor de omringende steden. In heel Engeland zijn er in totaal 14 van deze gebieden. Ze worden aangewezen door de nationale overheid via de Planning Policy Guidance Notes (PPG's). De Green Belts zijn geen onderdeel van het natuurbeleid maar van het verstedelijkingsbeleid. In de Green Belts zijn geen ruimtelijke ontwikkelingen toegestaan.
- *Lokale gebiedscategorieën*. Dit zijn gebieden die van uit het lokale ruimtelijke beleid en in de lokale ruimtelijke plannen een speciale status hebben, bijvoorbeeld de Special Landscape Areas.

7.2 Wie is verantwoordelijk voor wat? Centraal versus decentraal gezag

Bestuurlijke indeling

Het Verenigd Koninkrijk bestaat uit Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland. Engeland is ingedeeld in negen regio's. De regio's zijn de hoogste bestuurlijke laag in Engeland. Een regio bestaat uit een of meer 'counties' (graafschappen). De onderverdeling van een regio in 'counties' is in 1994 ingevoerd. Engeland heeft in totaal 34 counties. De counties zijn in het algemeen weer onderverdeeld in 'districts' en die weer zijn onderverdeeld in gemeenten. De macht van een regio is beperkt, en er zijn geen gekozen regionale bestuurders, met uitzondering van de regio Groot Londen.

Planning en bescherming van groene gebieden in Engeland

Engeland kent geen nationaal ruimtelijk beleidsplan⁵². In plaats daarvan is er een wettelijk kader dat wordt gevormd door de 'Town and Country Planning Act' uit 1947. Deze wet legt veel verantwoordelijkheid bij de lagere overheden: de 34 counties en de 238 districts in Engeland. De counties maken een 'structure plan' (structuurplan). Dat plan kent een tijdshorizon van 15 jaar en vormt het raamwerk voor de lokale plannen. De districts maken een 'local development plan' (lokaal ontwikkelingsplan) dat gedetailleerde voorwaarden omvat

⁵¹ Bron: <http://www.nationalparks.gov.uk/learningabout/factsandfigures.htm> (geraadpleegd op 9 juli 2007).

⁵² Ruimtelijk Planbureau (2005), Het gras bij de burens. De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland, Den Haag.

voor grondgeruik en grondbestemming. Het lokale ontwikkelingsplan heeft een tijdshorizon van 10 jaar en moet overeenstemmen met het structuurplan van de county. Bij een reorganisatie van het lokale bestuur tussen 1995 en 1998 zijn naast de counties en districts ook 46 unitary authorities opgericht. De stedelijke autoriteiten stellen 'unitary development plans' op en de niet-stedelijke autoriteiten maken lokale ontwikkelingsplannen en structuurplannen.

Het regionale bestuur (Engeland kent 9 regio's) speelt slechts een marginale rol. De regio maakt voorstellen voor de regionale planningsrichtlijnen maar deze worden vastgesteld door de minister (de Secretary of State van de Office of the Deputy Prime Minister). Deze regionale planningsrichtlijnen vormen het strategische planningskader voor de structuurplannen en de lokale plannen.

Ondanks een planningswet (Town and Country Planning Act) die is opgezet vanuit de decentralisatiegedachte, is de centrale overheid in de praktijk eindverantwoordelijk voor het ruimtelijke planningsproces. Dat komt omdat de lokale overheden herhaaldelijk een beroep deden op de centrale overheid om hen bij te staan in lokale planningskwesties. Daardoor heeft de centrale overheid uiteindelijk besloten om procedures en regels vast te leggen in nationale planningsrichtlijnen (PPG's) en in circulars (circulaires). De PPG's omvatten thema's zoals Green Belts (bufferzones), wonen, platteland, natuurbescherming, transport, toerisme, duurzame energie. Ze hebben een restrictief karakter. De PPG's worden vastgesteld door de centrale overheid nadat deze de lokale overheden en andere partijen hierover heeft geraadpleegd.

In 2004 werd een nieuwe planningswet in Engeland geïntroduceerd, de 'Planning and Compulsory Purchase Act'. Daarmee werd een vereenvoudiging van de complexe plan hiërarchie, sneller besluitvorming en betrokkenheid van burgers en verbetering van de integratie met andere lokale strategieën en plannen beoogd. Verder worden de PPG's vervangen door 'Planning Policy Statements'. Door de nieuwe planningswet krijgen de regio's meer bevoegdheden (op papier althans).

Rol van de centrale overheid voor bescherming van groene gebieden in Engeland

In Engeland zijn twee ministeries verantwoordelijk voor natuurbescherming: het ministerie voor Milieu, Voedsel en Plattelandszaken (Department for Environment, Food and Rural Affairs, afgekort Defra) en het ministerie voor Gemeenschapszaken en Lokaal Bestuur (Department of Communities and Local Government) (Vader et al., 2007). Op basis van bilaterale overeenkomsten werkt Defra samen met de Schotse regering en het kabinet van de wetgevende macht van Wales. Het werkterrein van Defra omvat dus alleen Engeland. Defra is ontstaan in juni 2001 uit de samenvoeging van het ministerie van Landbouw, Visserij en Voedsel (MAFF) met een deel van het ministerie van Milieu, Transport en Regio's (DETR) en een klein deel van het ministerie van Binnenlandse Zaken (Home Office). In januari 2004 had Defra ongeveer 8000 mensen in dienst. Defra wordt geleid door een minister ('Secretary of State') die lid is van het kabinet van het Verenigd Koninkrijk. Het VK is een constitutionele monarchie waarbij de uitvoerende macht wordt gevormd door een regering die bestaat uit de premier en ministers. De minister (Secretary of State) voor Milieu, Voedsel en Plattelandszaken wordt op zijn ministerie geassisteerd door drie ministers van staat (Minister of State): één voor klimaatverandering en het milieu, één voor duurzame landbouw en voedsel, en één voor lokaal milieu, zeewezen en dierenwelzijn. De Minister of State is vergelijkbaar met de staatssecretaris in Nederland.

De minister (Secretary of State) voor Gemeenschapszaken en Lokaal Bestuur (Department of Communities and Local Government, afgekort DCLG) wordt op haar ministerie bijgestaan door twee Ministers of State.

7.3 Welk type natuurbeheerders worden er onderscheiden?

Het beheer van natuurgebieden verschilt per gebiedscategorie (zie beschermingscategorieën in paragraaf 7.1). Het beheer kan in handen liggen van natuurbeschermingsorganisaties of van grondeigenaren zoals de National Trust en waterbedrijven (Tabel 4).

Tabel 4. Overzicht beheer natuurgebieden

Type groen gebied	Beheer door
Sites of Special Scientific Interest	Natural England en grondeigenaren
National Nature Reserves	Natural England en grondeigenaren
Local Nature Reserves	Natuurbeschermingsorganisaties en grondeigenaren
National Parks	National Park Authority en grondeigenaren (waaronder National Trust)
Green Belts	Regio, county, lokale overheid, grondeigenaren

Bron: Ruimtelijk Planbureau, 2005.

Natuurbeschermingsorganisaties (terreinbeherende organisaties)

In deze paragraaf worden natuurbeschermingsorganisaties in Engeland behandeld die vergelijkbaar zijn met de terreinbeherende organisaties in Nederland. Ze hebben natuurgebieden in eigendom en ontvangen overheidssubsidie voor het beheer (zoals Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten, de Provinciale Landschappen, Landschapsbeheer Nederland).

Natural England⁵³

Dit is een publiekrechtelijk orgaan dat onafhankelijk is van de overheid. Natural England is verantwoordelijk voor de natuurbescherming, natuurtoegankelijkheid en –recreatie en het agrarische natuurbeheer in Engeland. Natural England heeft gebieden in eigendom. Het moet zorgen dat het land, de flora en fauna, de open water en de kustgebieden, de bodem worden beschermd en verbeterd. Natural England is ontstaan uit drie organisaties: de Countryside Agency, English Nature en de Rural Development Service.

National Trust⁵⁴

Deze organisatie is opgericht in 1895 ter bescherming van de groene gebieden. Momenteel beschermt het meer dan 300 historische huizen en tuinen en 49 industriële monumenten en molens. National Trust is charitatieve instelling die geheel financieel onafhankelijk is van de overheid. Ze krijgt geld van haar leden, donaties en erfenissen en van de opbrengsten van commerciële activiteiten. National Trust heeft 3,4 miljoen leden en 43.000 vrijwilligers. Jaarlijks zijn er meer dan 12 miljoen mensen die entreegeld betalen om de natuurgebieden te bezoeken.

⁵³ <http://www.naturalengland.org.uk/>

⁵⁴ Deze organisatie is vergelijkbaar in Nederland met de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten, voorheen Monumentenzorg.

Forestry Commission

De Forestry Commission (Boscommissie) is opgericht in 1919 en is een overheidsorgaan dat niet hoort bij een ministerie en is verantwoordelijk voor de bossen in Verenigd Koninkrijk. Haar missie is het beschermen en uitbreiden van de bossen in VK en het vergroten van de maatschappelijke en milieuwaarde van bossen. De Forestry Commission beheert 772.000 ha land in VK. Het grootste deel ligt in Schotland (60%), 26% van het grondbezit ligt in Engeland en de rest ligt in Wales. De activiteiten die worden verricht in de bosgebieden zijn hout kappen voor de binnenlandse industrie, opnieuw beplanten van bomen, onderhoud en verbeteren van de natuurlijke omgeving, en recreatievoorzieningen ontwikkelen.

Wildfowl & Wetlands Trust

Het Wildfowl & Wetlands Trust (WWT) is een organisatie die actief is in het Verenigd Koninkrijk en gericht op het behoud van watergebieden voor dieren en mensen over de hele wereld. De organisatie heeft meer dan 130.000 leden en 9 reservaten met bezoekerscentra met een gezamenlijk oppervlakte van meer dan 20 km² waarin meer dan 150.000 vogels vertoeven. Per jaar meer dan 1 miljoen bezoekers. De gebieden bevatten zeven SSSIs (site of Special Scientific Interest), 5 SPAs (Special Protection Areas) en 5 Ramsargebieden.

Royal Society for the Protection of Birds

De Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) heeft meer dan 1 miljoen leden en 12.200 vrijwilligers. RSPB heeft 200 natuurreservaten met een gezamenlijk oppervlakte van 130.000 hectare, waar 80% van de zeldzaamste en meest bedreigden vogels verblijven.

De meeste nationale natuurreservaten worden beheerd door Natural England. Echter 88 nationale natuurreservaten worden geheel of gedeeltelijk beheerd door andere organisaties (die zijn goedgekeurd door de regering⁵⁵ onder artikel 35 van de Wildlife and Countryside Act van 1981). De Capital Grant Scheme (zie ook volgende paragraaf) draagt bij aan het beheer en onderhoud van deze natuurreservaten⁵⁶.

Natuurbeheer door agrariërs en particulieren (landgoedeigenaren)

De eerste Entry Level Stewardship-overeenkomsten werden afgesloten in augustus 2005. In februari 2006 ontvingen ongeveer al 13.000 landgoedeigenaren met een gezamenlijk oppervlakte van 1,5 miljoen ha land een subsidie vanuit de ELS. De subsidie-uitgaven aan die landeigenaren bedroegen in 2006 bijna 47 miljoen pond.

In de zomer van 2006 waren er 21.106 houders met een ELS/OELS-overeenkomst (daarvan waren er 787 met een OELS-overeenkomst) met een gezamenlijk oppervlakte van ongeveer 2,7 miljoen ha. Dat was gelijk aan ongeveer 25% landbouwgrond. Het gewenste doel is om meer dan 60% landbouwgrond onder natuurbeheer te brengen tegen het einde van 2007. Tevens waren er in de zomer van 2006 382 overeenkomsten met de High Level Stewardship-regeling. Die overeenkomsten besloegen een oppervlakte van meer dan 24.000 ha. De meeste beheermaatregelen die zijn gesubsidieerd vanuit HLS zijn het herstel en onderhoud van specierijke half-natuurlijk grasland en de 6 meter brede bufferzone op landbouwgrond.

⁵⁵ Council.

⁵⁶ Bron: http://www.english-nature.org.uk/special/nnr/nnr_details.asp?NNR_ID=109 (geraadpleegd op 10 juli 2007).

7.4 Financiële regelingen voor natuurbeheer

Er zijn verschillende soorten subsidies die voor de bescherming van groene gebieden in Engeland van belang zijn. Hieronder worden de subsidieregelingen beschreven.

Environmental Stewardship Scheme (ESS)

Deze subsidie is ingesteld door Defra. ESS is in werking getreden op 18 maart 2005. De eerste overeenkomsten zijn gestart vanaf 1 augustus 2005. De ESS heeft de eerdere subsidie voor kwetsbare gebieden (de Environment Sensitive Area Scheme) en de plattelandssubsidie (de Countryside Stewardship Scheme) vervangen. De Countryside Stewardship Scheme (CSS) was een landbouwmilieumaatregel van de Britse regering van 1991 tot 2004. In 2005 waren er 16.636 overeenkomsten (contracten) voor 531.280 hectares. ESS is bedoeld voor agrariërs en landeigenaren in Engeland. De ESS-regeling is een landbouwmilieuregeling die onderdeel is van het plattelandsonwikkelingsplan van Engeland. De belangrijkste doelstellingen van de regeling zijn:

- Behoud van dieren in het wild en biodiversiteit;
- Behoud en verbeteren van de kwaliteit van het landschap;
- Het beschermen van de historische omgeving en natuurlijke hulpbronnen;
- Bevorderen van de openbare toegankelijkheid en begrip van het platteland;
- Behoud van genetische bronnen;
- Zorgen voor overstromingsmanagement.

De ESS bestaat uit drie niveaus⁵⁷:

Entry Level Scheme (ELS)

Deze subsidieregeling is gericht op alle agrariërs en landeigenaren in Engeland. Met deze regeling wil de overheid effectief milieubeheer stimuleren. Deze regeling gaat verder dan de vorige Single Payment Scheme (SPS) die was gericht op het onderhouden van het land volgens Good Agricultural and Environmental Condition) Goede Landbouwkundige en Milieu Conditie). ELS stelt dat het betreffende land voldoet aan een zogeheten puntensysteem ('points target'). Dat kan worden bereikt door beheeropties die ieder een bepaald aantal punten waard zijn. Er zijn meer dan 50 beheermaatregelen beschikbaar voor alle typen agrarische bedrijfsvoeringen. De duur van de wettelijke overeenkomsten met Defra is vijf jaar. Wanneer men zich eerder terugtrekt, volgt er een boete.

Organic Entry Level Scheme (OELS)

Deze subsidieregeling is gericht op agrariërs die hun land geheel of gedeeltelijk biologisch (gaan) beheren en die geen subsidie ontvangen vanuit de Organic Aid Scheme (OAS) of de Organic Farming Scheme (OFS) De beheermaatregelen zijn dezelfde als bij de ELS met uitzondering van die maatregelen die niet geschikt zijn voor biologische landbouw zoals instandhouding van akkerranden.

Higher Level Scheme (HLS)

Deze subsidieregeling is gericht op het geven van aanzienlijke voordelen aan natuur in gebieden met voorrang. Deze regeling stelt hogere eisen aan de beheermaatregelen. De overeenkomst vanuit HLS is vooral gericht op de plaatselijke omstandigheden. Deze regeling draagt bij aan een of meerdere hoofddoelstellingen van ESS en richt zich vooral op land met significante natuurbelangen en binnen regionale doelen. Voorbeelden van beheermaatregelen en natuurkenmerken en natuursituaties die voorrang hebben:

⁵⁷ Bron: http://www.ecifm.rdg.ac.uk/environmental_stewardship_scheme.htm (geraadpleegd op 9 juli 2007).

- Onderhoud van hagen met een hoge natuurwaarde;
- Onderhoud en herstel van specierijke half natuurlijk grasland of nat grasland;
- Herstel en onderhoud van laagland heide;
- In watergebieden het onderhoud van meren en plassen van hoge waarde voor dieren in het wild en rietbeddingen;
- Bescherming van hulpbronnen ter voorkoming van erosie en wegstromend water.

De ESS-regeling (bestaande uit ELS, OELS en HLS) maakt onderdeel uit van het nieuwe plattelandsonwikkelingsplan voor Engeland voor de periode 2007-2013. De Entry Level subsidies zijn bedoeld voor agrariërs en landeigenaren. In december 2006 waren er ongeveer 25.000 Entry Level Stewardship (ELS) overeenkomsten ondertekend waardoor in totaal 3,5 miljoen hectare onder natuurbeheer kwam. En in maart 2007 zijn al mee dan 28.000 ELS overeenkomsten met agrariërs afgesloten. Het gaat om meer dan 4 miljoen hectare agrarische grond in Engeland op een totaal van 9,2 miljoen hectare die worden beheerd ten goede van de natuur / het milieu⁵⁸.

De HLS is een meer doelgerichte subsidie en steunt alleen de hoogste kwaliteitstoepassingen. Eind 2006 heeft Natural England een aanzienlijke toename van HLS overeenkomsten ondersteund waardoor het aantal HLS overeenkomsten steeg tot bijna 1.000 met een gezamenlijk oppervlakte van meer dan 65.000 hectare⁵⁹.

English Woodland Grant Scheme (EWGS)

De English Woodland Grant Scheme (EWGS) is in werking getreden in 2005 en heeft de eerdere Woodland Grant Scheme (WGS) en de Farm Woodland Premium Scheme (FWPS) vervangen. Tussen 2000 en 2005 de Woodland Grant Scheme droeg bij aan de ontwikkeling van 28.262 hectare nieuw bos in Engeland (ongeveer 28 miljoen nieuwe bomen zijn geplant). Verder is 257.921 hectare bestaand bos ondergebracht in goedgekeurde beheerplannen. De EWGS valt onder het Plattelandsonwikkelingsprogramma van Engeland en wordt uitgevoerd door de Forestry Commission. De EWGS kent 6 typen toelage die zijn onder te brengen in 2 grote categorieën: rentmeesterschap (stewardship) en iets creëren (creation).

Land Purchase Grants (LPG)

Deze regeling is bedoeld voor het verstrekken van subsidies aan natuurbeheerorganisaties voor het aankopen van een stuk land waardoor het in eigendom komt van en wordt beheerd door natuurbeschermingsorganisaties. Deze organisaties dragen bij aan het realiseren van de doelstelling van Defra m.b.t. SSSI PSA en de instandhoudingsdoelstellingen van het natuurgebied. Deze regeling wordt uitgevoerd door Natural England. Het beschikbare subsidiebedrag voor 2007-2008 is zeer beperkt⁶⁰. Subsidieaanvragen kunnen worden gedaan door vrijwillige natuurbeschermingsorganisaties die ervaring hebben met het beheren van gebieden. Profit organisaties en particulieren zijn uitgesloten van de subsidie⁶¹.

Local Heritage Initiative (LHI)⁶²

Subsidie voor lokale groepen (organisaties van vrijwilligers) om te zorgen voor hun lokale landschap, landmarks etc..Het 'lokale erfgoed initiatief' was een subsidieprogramma, ingesteld

⁵⁸ Bron: <http://www.naturalengland.org.uk/press/news2007/290307.htm> (geraadpleegd op 10 juli 2007).

⁵⁹ Bron: <http://www.naturalengland.org.uk/press/news2006/191206.htm> (geraadpleegd op 10 juli 2007).

⁶⁰ Bron: <http://www.english-nature.org.uk/about/lpg.htm> (geraadpleegd op 10 juli 2007).

⁶¹ Bron: <http://www.defra.gov.uk/funding/schemes/lpg.htm> (geraadpleegd op 10 juli 2007).

⁶² Bron: <http://www.lhi.org.uk/> (geraadpleegd op 10 juli 2007).

in 2000, om gemeenschappen te helpen hun lokale erfgoed te herstellen. Het ging om subsidiebedragen tussen de 3.000 en 25.000 Engelse ponden. LHI financiert, adviseert en ondersteunt groepen zodat die kunnen zorgen voor hun plaatselijke monumenten, landschap, tradities en cultuur. Het LHI programma wordt uitgevoerd door de Countryside Agency en gefinancierd door het Erfgoed Loterij Fonds (Heritage Lottery Fund) en het landelijke Bouwfonds (Nationwide Building Society) met meer dan 23 miljoen pond. Dat werd verstrekt aan meer dan 1.400 lokale initiatieven over een periode van 6,5 jaar. Het LHI programma momenteel gesloten.

Countdown 2010 Biodiversity Action Fund (2006-2008)

Het 'Countdown 2010 Biodiversity Action Fund' is de nieuwe naam voor het 'Environmental Action Fund'(EAF) voor biodiversiteit dat voorheen werd uitgevoerd door Defra. Het ministerie financiert nog wel deze regeling. Het EAF (vertaald: milieu actie fonds) was een regeling van fondsgelden van Defra gericht op het ondersteunen van vrijwilligersorganisaties en natuurbeheerorganisaties om de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de regering in Engeland te stimuleren. De prioriteiten en de feitelijk verdeling van de subsidies vanuit EAF worden bepaald door de minister van Defra⁶³. Het 'Countdown 2010 Biodiversity Action Fund' ondersteunt projecten die bijdragen aan de realisatie van de verplichting van de Britse regering om het verlies aan biodiversiteit te stoppen in 2010 door het verwezenlijken van de doelstellingen van de Biodiversiteitsstrategie van Engeland en het Biodiversiteitsactieplan (Biodiversity Action Plan⁶⁴). De subsidie is alleen bedoeld voor vrijwillige natuurbeschermingsorganisaties. Subsidiebedragen tussen de 25.000 en 250.000 pond per jaar worden toegekend over een periode van twee jaar. Het totale subsidiebedrag dat jaarlijks beschikbaar is, is 2 miljoen pond⁶⁵.

National Nature Reserve Capital Grant section 35

De Section 35 National Nature Reserve (NNR) Capital Grants Scheme financieert 50% van de kosten van projecten die bijdragen aan het verbeteren van het beheer en de toegang van en de informatieverstrekking over nationale natuurreservaten in Engeland. De subsidie is gericht op 'approved body managers' van nationale natuurreservaten. Deze subsidieregeling wordt momenteel (2006-2007) geëvalueerd waardoor in 2007 geen subsidie beschikbaar is⁶⁶.

Reserves Enhancement Scheme (RES)

Deze subsidieregeling (grant scheme) is bedoeld voor natuurbeheerorganisaties van vrijwilligers⁶⁷ die gebieden van speciaal wetenschappelijk belang⁶⁸ (SSSI) als natuurreservaten beheren. Een subsidiebedrag wordt verstrekt voor een periode van 5 jaar en is gericht op het dagelijkse beheer (management) van die gebieden. Voorbeeld van een natuurbeheerorganisatie die bestaat uit vrijwilligers in het Verenigd Koninkrijk is het Wildlife Trusts⁶⁹ met 670.000 vrijwilligers. Wildlife Trusts beheren 2.200 natuurreservaten met een gezamenlijk oppervlakte van 80.000 hectare. Het Wildlife Trusts bestaan uit 47 lokale Wildlife trusts. De subsidieregeling is geëvalueerd in 2004⁷⁰.

⁶³ Bron: <http://www.defra.gov.uk/environment/eaf/index.htm> (geraadpleegd op 10 juli 2007)

⁶⁴ Zie ook: <http://www.ukbap.org.uk/> (geraadpleegd op 10 juli 2007).

⁶⁵ Bron: <http://www.countdown2010.net/article/united-kingdom-launches-the-countdown-2010-biodiversity-action-fund> (geraadpleegd op 10 juli 2007).

⁶⁶ Bron: <http://www.naturalengland.org.uk/conservation/grants-funding/default.htm> (geraadpleegd op 10 juli 2007).

⁶⁷ Voluntary Conservation Organisations (VCOs).

⁶⁸ Sites of Special Scientific Interest (SSSI).

⁶⁹ Website: <http://www.wildlifetrusts.org>.

⁷⁰ Bron: <http://www.english-nature.org.uk/about/access/docs/ReviewofRES.pdf> (geraadpleegd op 10 juli 2007).

7.5 Vergelijking van de regelingen in Engeland en Nederland

De verantwoordelijkheid voor de planning en bescherming van groene gebieden ligt in eerste instantie bij de lokale overheden via de 'Town and Country Planning' die stamt uit 1947. Maar door de sinds 1995 uitgebrachte nationale planningsrichtlijnen (PPG's) is de centrale overheid wel eindverantwoordelijk voor het ruimtelijke planningsproces.

In Engeland worden boeren en particulieren als één doelgroep benaderd terwijl in Nederland voor natuurbeheer door agrariërs enerzijds en door particulieren en terreinbeherende organisaties anderzijds afzonderlijke subsidieregelingen bestaan respectievelijk SAN en SN.

In beleid voor natuurbescherming in Engeland kent een brede doelstelling. Behalve natuur gaat het ook om cultuurhistorie, landschap, en het toegankelijk maken van natuurterreinen.

In Engeland bestaat geen ecologische hoofdstructuur (EHS) zoals in Nederland (die vooral bestaat uit natuur). In Engeland zijn juist verschillende soorten natuurgebieden.

De regelingen m.b.t. natuurbeheer vallen onder de verantwoordelijkheid van een ministerie, Defra. In Nederland hebben we te maken met twee ministeries, LNV en VROM.

7.6 Slotbeschouwing

Het beeld is dat de groene gebieden in Engeland goed worden beschermd. Dat is vooral te wijten aan de strenge restrictieve wetgeving op het gebied van natuurbescherming in Engeland. Ook de sturing op basis van de zogenoemde Policy Guidance Notes dragen bij aan de bescherming van de natuur in Engeland. Tevens speelt de invloed van lobbygroepen die zich bekommeren om de natuur en het platteland (National Trust, Campaign to Protect Rural England e.d.) een grote rol bij de natuurbescherming in Engeland. Deze organisaties bestaan al vele jaren (National Trust is opgericht in 1895 en CPRE is van 1926) en hebben grote achterbannen (National Trust heeft ongeveer 3,5 miljoen leden en CPRE heeft meer dan 60.000 leden) en leveren de overheid gevraagd en ongevraagd advies. Ook de boeren als grondeigenaar spelen een belangrijke rol in de bescherming van de natuur in Engeland. De boeren zijn de beheerders van de groene gebieden. Ten slotte bestaat er zowel bij de stedelingen als bij de boeren grote waardering voor het Engelse platteland. Dit alles verklaart wellicht de goede natuurbescherming in Engeland.

8 Quick-scan Frankrijk

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een quick-scan van natuurbeheer in Frankrijk, met nadruk op regelingen die vergelijkbaar met Programma Beheer zijn. Deze inleiding beschrijft de vele verschillende soorten natuurgebieden die Frankrijk telt.⁷¹ Daarna worden de bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen rijksoverheid, regio's, departementen en gemeenten geschetst. De quick-scan gaat dan verder met een samenvatting van wie de beheerders van natuurgebieden zijn. Vervolgens worden de financiële regelingen beschreven die gebruikt worden om beheerders, namelijk particuliere en anderen die niet bij de overheid horen, aan te sturen.

Categorieën van natuurgebieden

Natuurgebieden in Frankrijk worden gedeeld in vijf categorieën:⁷²

- Beschermd in het kader van internationale afspraken (*La protection de niveau international*) zoals het programma Man and Biosphere van UNESCO of de Ramsar Conventie.
- Beschermd in het kader van Europese regelingen (*La protection de niveau européen*) met name de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden.
- Beschermd onder nationale regelingen (*La protection réglementaire nationale*) o.a. nationale parken (*parcs nationaux*), nationale natuurreservaten (*réserves naturelles nationales*, tot 2005 gewoon *réserves naturelles*), regionale natuurreservaten (*réserves naturelles régionales*, tot 2005 *réserves naturelles volontaires*)⁷³, beschermde jachtterreinen en natuurreservaten voor wilde dieren (*réserves naturelles de chasse et de faune sauvage*), 'beschermingsbossen' (*forêts de protection*), *arrêts de protection de biotope*, en beschermde biologische landgoed- en bosgebieden (*réserves biologiques domaniales ou forestières*).
- Beleid van grondbeheer (*Politique de maîtrise foncière*) met name de *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*⁷⁴ (CELRL), en regionale en departementale *conservatoires* van natuurgebieden (*conservatoires régionaux et départementaux d'espaces naturels*), eveneens gebieden beheerd door specifieke lokale groepen.
- Beschermd en beheerd onder contract (*La protection et la gestion contractuelle*) inclusief regionale natuurparken (*parcs naturels régionaux* – PNR), agrarisch natuurbeheer (*mesures agri-environnementales*) en Natura 2000-contracten.

Tabel 5 geeft aan hoeveel gebieden vallen onder de vijf categorieën en de totale oppervlakte daarvan. In Frankrijk wordt erkend dat de variëteit en overlap van beschermde gebieden tot verwarrende situaties kan leiden op lokaal niveau (IFEN, 2006, blz. 288).

⁷¹ Deze quickscan beperkt zich tot Europees Frankrijk en besteedt geen aandacht aan natuurbeheer in Corsica noch in de overzeese departementen of gebiedsdelen (*DOM/TOM*).

⁷² Zie de website van het Institut français de l'environnement (IFEN), vergelijkbaar met het Nederlandse MNP: <http://www.ifen.fr/acces-thematique/nature-et-biodiversite/espaces-naturels.html>

⁷³ Beide soorten natuurreservaten kregen een andere naam door Wet nr. 2002-276 van 27 februari 2005

⁷⁴ Een *conservatoire* is een overheidsorganisatie die verantwoordelijk is voor natuurbescherming in specifieke gebieden, en is deels vergelijkbaar met waterschappen in Nederland.

Tabel 5. Beschermde en beheerde natuurgebieden in Frankrijk

Categorie	Type	Aantal	Areaal (km ²)
Internationale afspraken	Gebieden beschermd n.a.v. Ramsar Conventie	19	6.000
	Beschermde gebied van Biosphere	8	n.b.
Europese regelingen	Speciale beschermd gebieden onder Vogelrichtlijn	153	12.415
	Gebieden van gemeenschappelijk belang onder Habitatrichtlijn	1.216	42.105
Nationale regelingen	Nationale parken	6	12.615
	Nationale natuurreservaten (RNN)	141	2.400
	Regionale natuurreservaten (RNR)	169	195
	<i>Arrêtés de protection de biotope</i> ^a	590	3.000
	Beschermde jachtterreinen en natuurreservaten voor wilde dieren	9	317
Beleid van grondbeheer	Beschermde biologische landgoed- en bosgebieden	178	245
	<i>Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres</i> (CELRL)	300	720
	Regionale en <i>departementale conservatoires</i> van natuurgebieden	1.700	740
Beschermd en beheerd onder contract	Regionale natuurparken (PNR)	42	68.700
	Natura 2000 (niet agrarisch grond)	260	n.b.
	Natura 2000 (agrarisch grond)	3.100	n.b.
	Agarisch natuurbeheer (niet onder Natura 2000)	17.986	n.b.

Opmerkingen:

Gegevens van 2003 of 2004 behalve voor Natura 2000 en agrarisch natuurbeheer (2006 of 2007); alleen voor 'France métropolitain' oftewel Europese Frankrijk d.w.z. exclusief 'DOM/TOM'. Te merken is dat bossen onder Staatsbosbeheer (46.000 km²) niet als natuurgebieden worden beschouwd.

a. *Arrêtés de protection de biotope* zijn beschermd gebieden

b. Bronnen: Institut français de l'environnement: <http://www.ifen.fr/acces-thematique/nature-et-biodiversite/espaces-naturels.html>. en *Environnement en France*, oktober 2006; <http://www.natura2000.fr>, <http://www.cnasea.fr> .

Beschermd en beheerd onder contract

De vijfde categorie, beschermd en beheerd onder contract, is de belangrijkste voor deze studie gezien de financiële regelingen die hieraan gekoppeld zijn. Verder zijn er overlappen tussen de categorieën. Van belang voor deze studie is te weten dat regionale natuurparken (PNR) vaak beschermd gebieden bevatten in het kader van Natura 2000 of agrarisch natuurbeheer. Deze drie soorten gebieden worden hieronder kort beschreven.

Regionale natuurparken

Eind 2004 telt (Europees) Frankrijk 42 regionale natuurparken (*parcs naturels régionaux - PNR*) die alle 21 regio's beslaan en goed zijn voor 12,5% van het totaal areaal van het land. Een regionaal natuurpark wordt beheerd door een bestuursorgaan (*syndicat mixte*) bestaande uit de verschillende bestuursniveaus (regio, *departement*, gemeente) waar het park gelegen is. Een PNR lijkt op een coördinatievorm waarbinnen een plan voor duurzame gebiedsontwikkeling

opgesteld wordt en uitgevoerd. Een PNR is echter zelf niet direct verantwoordelijk voor natuurbeheer.

Zowel de centrale en de regionale overheden geven financiële steun aan PNR's. De bijdrage van het Ministerie van Ecologie en Duurzame Ontwikkeling (MEDD) bedraagt ongeveer 12% van de kosten, die van de Europese Commissie 13%, die van de regionale overheid 30%, en die van de departementale overheden en gemeenten nog eens 30%.

Agrarisch natuurbeheer

Agrarisch natuurbeheer wordt sinds 1999 opgenomen in CTE (*contrats territoriaux d'exploitation*) contracten en sinds 2003 in CAD (*contrats d'agriculture durable*) contracten, die allebei gelden voor een periode van vijf jaar. In de CAD-contracten wordt een plan opgesteld (cahier des charges) van maatregelen die genomen moeten worden door de agrariër, vooral ten aanzien van bodemerosie en de conservering van natuurlijke hulpbronnen waaronder water en biodiversiteit. De CAD worden afgesproken met het Ministerie van landbouw en visserij (MAP). In 2004 waren er ongeveer 10.000 van deze contracten.

Natura 2000

Een van de belangrijkste mechanisme voor aansturen van natuurbeheerders die niet onder het centrale gezag vallen is het Natura 2000-netwerk van gebieden. Deze gebieden zijn geïnventariseerd in het kader van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Een lijst van doelstelling is opgesteld voor elke gebied (een *document d'objectifs - DOCOB*) en dit vormt de basis voor een contract tussen het Ministerie van ecologie en duurzame ontwikkeling (MEDD) en particulieren, collectiviteiten, *conservatoires* van natuurgebieden, staatsbosbeheer (ONF) of verenigingen voor een periode van ten minste vijf jaar. Wanneer een Natura 2000-gebied ook agrarische gebieden bevat, worden maatregelen voor agrariërs opgenomen door middel van een CAD (dus agrarisch natuurbeheer).

In totaal zijn er 1.706 gebieden geïnventariseerd voor het Natura 2000-netwerk, waarvan 1.334 gebieden van gemeenschappelijk belang (SIC) voor de Habitatrichtlijn en 371 gebieden van speciale bescherming (ZPS) voor de vogelrichtlijn. Samen zijn deze gebieden goed voor 6,8 miljoen hectare, of 12% van het land. De eerste drie DOCOB-contracten werden in 2002 getekend en per maart 2007 waren er 583 operationele contracten en nog 459 in voorbereiding. Per januari 2007 waren er 3.100 CAD-contracten voor Natura 2000. In 2005 waren ongeveer 13% van alle CAD gevonden in Natura 2000-gebieden.

2,78 miljoen hectare agrarisch grond, ofwel 9,6% van het landelijk totaal, vallen onder het Natura 2000-netwerk. Andersom gezien, bevat 41% van het hele netwerk agrarische gebieden, 39% bossen, 13% heide en open gebieden, en 6% watergebieden en moerassen.⁷⁵

8.2 Wie is verantwoordelijk voor wat? Centraal versus decentraal gezag

De bestuurlijke niveaus van Frankrijk zijn 1) nationaal, 2) 21 regio's, 3) 96 '*departementen*'⁷⁶, en 4) 36.783 (anno 2007) gemeenten (*communes*). Frankrijk kent, in vergelijking met sommige andere Europese landen, een meer gecentraliseerd besturingsmodel. Het algemene

⁷⁵ Bronnen: <http://www.ifen.fr/acces-thematique/nature-et-biodiversite/espaces-naturels/la-gestion-contractuelle-des-espaces.html>
<http://www.natura2000.fr/spip.php?article133>

⁷⁶ Het Franse departement, dus tussen de regio en gemeente niveau's ligt, wordt in dit document met cursief tekst geschreven om het verschil met het Nederlandse 'departement' (oftewel ministerie).

natuurbeleid wordt centraal geformuleerd. Voor het natuurbeleid is een kritiek op het Franse systeem dat het centrale model tot een complexe combinatie van organisaties leidt die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid (UICN 2006). Er is dus geen sprake van decentralisatie noch van een model van 'agentschap' waarbij verantwoordelijkheid voor de uitvoering van natuurbeleid aan een publieke organisatie wordt gegeven (zoals in de Verenigde Koninkrijk). Er is echter vaak een vorm van deconcentratie, die onderscheiden dient te worden van decentralisatie. Bij deconcentratie worden verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden toegekend aan vertegenwoordigers van nationale ministeries op lokaal of regionaal niveau. Een tweede kritiek (ook uitgesproken in het rapport geschreven in opdracht van de Franse comité van het UICN) is tegelijk dat het Parlement nauwelijks betrokken is bij het opstellen van natuurbeleid.

Rijksoverheid en publieke organisaties

Het Ministerie van Ecologie en Duurzame Ontwikkeling (MEDD) is verantwoordelijk voor het natuurbeleid in Frankrijk. Er is weinig sprake van decentralisatie. Echter zijn er meer dan 10 publieke organisaties van verschillend juridisch karakter onder voogdij van het MEDD of onder deelvoogdij van het MEDD en een ander ministerie (meestal het Ministerie van Landbouw – MAP), die actief zijn in de uitvoering van het beleid (zie par. 8.3). Deze organisaties zijn nationale publieke instellingen of van een administratief karakter (EPNA) of een industrieel en commercieel karakter (EPNIC). Daarnaast zijn er een aantal publieke instellingen en groepen die officiële rollen spelen in natuurbeleid zoals het verzamelen van data en informatie, het uitvoeren van onderzoek, het adviseren van het MEDD, e.d. Er is volgens sommigen onvoldoende coördinatie van de activiteiten van alle publieke instellingen actief op het gebied van natuurbeheer (UICN 2006).

De regionale natuurreservaten (RNR) worden wel beschreven als enige echt gedecentraliseerd instrument voor natuurbeheer. Zowel het classificeren en het beheer van deze reservaten worden door de regio's gedaan. Voor regelingen die meer lijken op Programma Beheer, zoals het Franse aanpak van agrarisch natuurbeheer en Natura 2000, lijkt het alsof de specifieke uitvoering van het beleid vaak door lokale actoren wordt opgesteld voor goedkeuring door het centrale ministerie. In het geval van Natura 2000 worden gebieden door een gecentraliseerd proces goedgekeurd hoewel nieuwe sites door de *departementale 'préfet'* worden voorgesteld. Maar het DOCOB contract wordt goedgekeurd door de regionale vertegenwoordiging van het MEDD. Dit wordt dus beschreven als een 'gedeconcentreerde' instrument (UICN 2006). Deze quick-scan heeft echter nog weinig ontdekt over hoe de beslissingsbevoegdheden precies werken in dit proces.

Het invoeren van CTEs (*contrats d'agriculture durable*) in de kader van de nieuwe plattelandsontwikkelingsplannen voor 2000-6 worden gezien als een stap om agrarisch natuurbeheer meer te beheren vanuit nationaal niveau. Niettemin zijn de pakketten maatregelen gekozen op regionale niveau.

Regio's, departementen en gemeenten

De rijksoverheid legt de nadruk op de regio's bij het uitvoeren van natuurbeleid maar ook bij het consulteren over de formulering van het beleid. De regionale vertegenwoordigers van de centrale ministeries spelen dus een belangrijke rol in de beslissingen (deconcentratie). Dit is wel anders dan wanneer de bevoegdheden bij de gekozen vertegenwoordigers op regionale niveau liggen. Een belangrijke uitzondering zijn regionale natuurparken (PNR). Deze worden voorgesteld door de regionale raden (*conseils régionaux*) aan de centrale overheid, en ook medegefinancierd door de regionale overheden. Nog een algemeen kritiekpunt is dat de capaciteiten van de regionale instanties, eveneens hun budgetten, niet geschikt is voor deze beoogde taken.

De *departementen* en gemeenten worden vertegenwoordigd in allerlei commissies en groepen die adviseren over de lokale uitvoering van het natuurbeleid. Deze bestuurlijke niveaus beschikken over weinig instrumenten of regelingen op het gebied van natuurbeleid. Uitzonderingen zijn kwetsbare natuurgebieden (*espace naturel sensible* – ENS) en periurbane agrarische en natuurgebieden (*espace agricole et naturel périurbain* – EANP). In het algemeen worden *departementen* beschreven als intermediaire niveaus tussen de regio's en de gemeenten.

8.3 Welke type natuurbeheerders worden er onderscheiden?

De volgende natuurbeheerders kunnen worden onderscheiden: rijksoverheid, regionale overheden, departementale overheden, *conservatoires* van natuurgebieden, verenigingen, agrariërs.

Overheid

De rijksoverheid is een belangrijke beheerder van natuurgebieden inclusief gebieden beschermd onder de Ramsar Conventie, nationale parken e.a. Zoals boven is genoemd zijn er een aantal publieke organisaties die verantwoordelijk zijn, onder (deel)voogdij van het MEDD, voor beheer van natuurgebieden, te weten:

- *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*; voogdij MEDD; oppervlakte 1.000 km².
- Dienst voor de jacht en wilde fauna (*Office national de la chasse et de la faune sauvage*); voogdij MEDD/MAP; 29 beschermde jachtterreinen en natuurreservaten voor wilde dieren (523 km²) en 3 nationale natuurreservaten (9 km²).
- Staatsbosbeheer (*Office national des forêts*); voogdij MEDD/MAP; 18.000 km² van staatsbossen, 28.000 km² van andere bossen van *departementen* of gemeenten (*forêts soumises/des collectivités locales*), 9 nationale natuurreservaten (121 km²), samenhangend met 211 biologische reservaten (1.789 km²).⁷⁷
- Nationale parken, die hun eigen organisatorische karakter hebben.

De regionale overheden hebben een kleinere rol in het beheer, wat vooral lijkt beperkt te zijn tot het voorstellen van gebieden als regionale natuurparken. De regionale overheden zijn wel beheerders van beschermde natuurreservaten. *Departementale* overheden, eveneens gemeenten, spelen wel een rol als beheerders van natuurgebieden. Deze komen aan de orde vooral als het gaat om regionale natuurparken, natuurreservaten, Natura 2000-gebieden (zie hierna).

Voor sommige typen beschermde gebieden is het mogelijk om de beheerders op een rij te zetten volgens het deel van die gebieden (ten opzichte van areaal) dat ze voor hun rekening nemen. Dat wordt hieronder beschreven voor natuurreservaten en Natura 2000-gebieden.

Natuurreservaten – nationaal (RNN) en regionaal (RNR)

De volgende beheerders van nationale natuurreservaten (RNN) kunnen worden onderscheiden (IFEN, 2006, blz. 289):

- *Conservatoires d'espaces naturels* - 10%
- Andere verenigingen voor natuurbescherming – 45%

⁷⁷ Deze quick-scan houdt geen rekening met natuurgebieden buiten Europese Frankrijk. Staatsbosbeheer is verantwoordelijk voor nog 75.000 km² bossen, grotendeels gevonden in Franse Guyane.

- Regionale natuurparken (PNR)⁷⁸ – 10%
- Publieke instanties (ONF, ONCFS, Nationale parken) – 16%
- *Departementale* overheden of gemeenten – 17%

De meeste regionale natuurreservaten (RNR) bevinden zich op particuliere terreinen. Deze reservaten zijn tot reservaat verklaard voor een bepaalde periode (6 jaar onder de voormalige regelgeving voor vrijwillig natuurreservaten - *reserves naturelles volontaires* - die in 2002 werd vervangen door regionale natuurreservaten) maar er wordt vanuit gegaan dat deze verlengd worden.

Natura 2000

De volgende *uitvoerders* van Natura 2000-contracten kunnen worden onderscheiden (met verdeling per aantal contracten). Deze lijst is exclusief het groot aantal Natura 2000-contracten die met agrariërs zijn afgesproken; zie paragraaf 8.4)

- *departementale* overheden of gemeenten (27% van DOCOB-plannen)
- publieke instanties (30%)
- verenigingen (31%)
- consultancybureaus (*bureaux d'études*; 12%)
- anderen (<1%)

De volgende *ontvangers* van Natura 2000-subsidies (nogmaals exclusief agrariërs) kunnen worden onderscheiden (begin 2007):⁷⁹

- departementale overheden of gemeenten (33%)
- grondeigenaren (21%)
- *Conservatoires d'espaces naturels* (16%)
- verenigingen (13%)
- publieke instanties (9,5%)
- bedrijven (7,5%)

8.4 Financiële regelingen voor natuurbeheer

In deze alinea worden twee verschillende financiële regelingen voor natuurbeheer door particulieren en sommige andere niet-aan-de-overheid gerelateerde instellingen verder beschreven. De lijst van (tot nu) ontdekte regelingen is beperkt tot Natura 2000-contracten en agrarisch natuurbeheer.

Nader onderzoek zou kunnen uitzoeken of bij natuurreservaten (nationaal of regionaal) of ander vormen van natuurbeheer gebruikt wordt gemaakt van financiële regelingen. Op dit moment lijkt dat niet het geval te zijn, maar zowel natuurreservaten en de regionale en departementale *conservatoires* van natuurgebieden ontvangen subsidies van de nationale overheid. Verder worden de regionale natuurparken (PNR) in de categorie 'beschermde en beheerd onder contract' (zie Tabel 5) opgenomen door het Franse milieu en natuurplanbureau (IFEN), maar hier ook lijkt er geen regeling te zijn waardoor particulieren afspraken maken met overheidsinstanties over een financiële vergoeding in ruil voor natuurbeheersmaatregelen.

⁷⁸ Dit is een voorbeeld van de bovengenoemde (zie paragraaf 8.1) overlap van verschillende soorten beschermde gebieden: een nationale natuurreservaat (RNN) kan dus deel uitmaken van een regionale natuurpark (PNR). Verder kan een PNR ook een nationale park omvat (zie volgende regel).

⁷⁹ Vermoedelijk is de gepresenteerde verdeling volgens bedragen ontvangen (en dus niet bijvoorbeeld volgens het aantal ontvangers) maar dit wordt niet duidelijk gepresenteerd op de Natura2000 website.

Natura 2000-contracten

Eind 2006 waren er 260 DOCOB-contracten afgesloten met niet-agrarische actoren met een gemiddelde waarde van 27,6 k€ en een totale waarde van 7,3 m€, en daarnaast 3.100 CAD-contracten met agrariërs onder Natura 2000. Een DOCOB-contract legt de doelstellingen voor natuurbeheer vast, en specificeert verder welke verplichtingen in aanmerking komen voor een financiële bijdrage van de overheid inclusief details over het bedrag en de manier en momenten van betaling.

De *Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations agricoles* (CNASEA) beheert Natura 2000-contracten. De CNASEA, een publieke instelling die ook agrarisch natuurbeheer contracten (CAD) beheert, is verantwoordelijk voor de betalingen van de financiële bijdragen van de overheid en deels ook voor de controles op de uitvoering door de ontvangers. Deze laatste kunnen ook worden gedaan door gedeconcentreerde directies van het ministerie. De regionale prefect mag betalingen tijdelijk stoppen als de beheerder niet aan zijn verplichting voldoet, en het contract eventueel annuleren. Op basis van de informatie beschikbaar is het echter niet duidelijk hoe vaak deze maatregelen dreigen te gebeuren, of in het algemeen, hoe krachtig ze zijn. Maar de bijdrage van de overheid hangt vooral aan de uitvoering van maatregelen die specifiek worden beschreven in het DOCOB-contract, en dus niet aan de resultaten daarvan.

Agrarisch natuurbeheer contracten (CAD en CTE)

CAD-contracten hebben de oude CTE (*contrats d'agriculture durable*) contracten vervangen in 2003. Allebei typen van contracten gelden voor een periode van vijf jaar. Een doel van de vervanging van de CTE door de CAD was een grotere aanpassing van de opgenomen maatregelen aan lokale omstandigheden (Baschet 2005). Een CAD-contract houdt niet alleen een deel in dat verbonden is aan investeringen en uitgaven van het bedrijf, maar ook een tweede deel van agrarisch natuurbeheer. Beoogde maatregelen en typen CAD-contracten worden op *departementale* niveau vastgelegd door de *departementale* prefecten. Elk CAD-contract moet ten minste een van de agrarisch natuurbeheer maatregelen opnemen, en maximaal twee (gedefinieerd per hectare) per perceel cultuurgrond.

Boeren kunnen begeleiding krijgen bij het opstellen van hun aanvraag voor een CAD-contract van de vestiging van de *Association Departementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles* (ADASEA) in hun *departement*. Het contract wordt dan getekend met de prefect en de CNASEA is verantwoordelijk voor de betalingen. Deze laatste hoort ook een jaarlijkse controle uit te voeren van de nakoming door elke ontvanger van zijn verplichtingen, inclusief dus de agrarisch natuurbeheer maatregelen opgenomen in het CAD-contract.

De gemiddelde waarde van een CAD-contract dat niet onder het Natura 2000-netwerk valt moet niet meer zijn dan € 28.000, gecalculeerd op *departementale* niveau. Eind 2004, waren er ongeveer 10.000 CAD-contracten afgesloten met agrariërs (volgens IFEN), naast de 49.400 CTE-contracten afgesloten in 2001 en 2002 (die liepen door tot 2006 of 2007). De CNASEA geeft aan 17.986 CAD-contracten te betalen per 2007. Er wordt ook gezegd dat er per eind 2003 ongeveer 115.000 boerenbedrijven zich hadden aangemeld voor agrarisch natuurbeheer, ruim 30% van alle commerciële bedrijven.

8.5 Vergelijking met situatie in Nederland

De organisatie van natuurbeheer in Frankrijk kent zeker verschillen met de situatie in Nederland. Ten eerste is de ministerie van ecologie en duurzame ontwikkeling (MEDD) hoofdeverantwoordelijk voor natuurbeleid. Het MEDD is gedeeltelijk te vergelijken met het Nederlandse VROM. Het MEDD deelt die verantwoordelijkheid in bepaalde situaties met het

ministerie van landbouw (MAP). In Nederland is LNV echter primair verantwoordelijk voor natuurbeleid.

Een tweede verschil is het Franse besturingsmodel van centralisatie en deconcentratie, wat anders is dan decentralisatie waarvoor in Nederland is gekozen. Natuurbeleid is nogal gecentraliseerd in Frankrijk. En soms is er sprake van deconcentratie waarbij verantwoordelijkheden worden gelegd op een 'lager' niveau, meestal regionale, maar dan gaat het wel om regionale dependances van de nationale ministeries. Dit is anders dan het afgeven van verantwoordelijkheid aan instanties die onder voogdij van de regionaal gekozen overheid.

Ten derde lijkt het alsof het natuurbeleid in Frankrijk minder gedreven wordt vanuit een doel van een nationaal netwerk van beschermde gebieden, zoals de EHS in Nederland. Opvallend is dit echter niet gezien de verschillende omstandigheden. Als groter land kent Frankrijk niet alleen een lagere bevolkingsdichtheid, daarbij zijn er veel (afgelegen) gebieden met een zeer lage bevolkingsdichtheid en zijn er vaak zorgen over leeglopende streken en regio's (met onvoldoende economische perspectief). Wanneer deze gebieden overeenkomen met belangrijke natuurgebieden is het conflict tussen natuur en economie minder. Maar overigens moet wel worden geconstateerd dat oplossingen voor het beschermen van belangrijke en kwetsbare natuurgebieden wel een onderwerp van discussie zijn.

In het algemeen lijkt de discussie rond het aansturen van grondeigenaars door middel van contracten en bijbehorende financiële regelingen nog niet zo ver te zijn als in Nederland. In Frankrijk worden deze instrumenten ingezet voor Natura 2000 en agrarisch natuurbeheer. Het deconcentreerde besturingsmodel geldt ook hier terwijl in Nederland voor een gedecentraliseerd beheer van deze instrumenten wordt gekozen.

De regionale natuurparken (PNR) zijn wel beschreven als een vorm van contract. Er is daaraan ook financiële steun gekoppeld vanuit de overheid. Hoewel de PNR op een gebiedscontract lijkt, is de Franse aanpak hiervan minder gestandaardiseerd en dit is dan wel een voorbeeld van decentralisatie in het Franse natuurbeleid.

8.6 Slotbeschouwing

Natuurbeheer is in Frankrijk ingewikkeld geregeld. Dit beeld wordt zowel door het Franse MNP (IFEN) als het Franse IUCN bevestigd. Ondanks een vrij gecentraliseerd besturingsmodel is een lange lijst van semi-publieke en overheidsinstellingen betrokken bij het uitvoeren van het natuurbeleid. In Frankrijk zijn er meer dan 15 typen beschermde gebieden te onderscheiden.

Een groot deel van beschermde natuurgebieden in Frankrijk is in overheidsbezit. De belangrijkste voorbeelden van contractuele aansturing van particuliere grondeigenaren zijn Natura 2000-contracten en agrarisch natuurbeheer. Deze regelingen worden vooral door de nationale overheid en haar lokale dependances uitgevoerd, met weinig betrokkenheid van regionale of departementale bestuursniveau's.

Er zijn echter nog kennisleemtes die nog niet door deze quick-scan zijn ingevuld. Een van deze betreft de regionale natuurparken (PNR) waarin een soort van contract wordt gebruikt om beheer van particuliere grond aan te sturen. Een lastig kant van het verder uitzoeken van details hierover is het eigen karakter gekend door de 42 PNR's. Daarnaast is er de vraag of de regionale natuurreservaten (RNR) te vergelijken zijn met particulier natuurbeheer. Veel van deze reservaten bevinden zich op particulier terrein. Ten slotte is er weinig inzicht gekregen in de rol van verenigingen voor natuurbescherming die vooral bij nationale natuurreservaten (RNN) betrokken zijn. Deze verenigingen ontvangen zeker subsidies van de overheid maar het is niet duidelijk wat voor afspraken hieraan gekoppeld zijn.

9 Quick-scan Noordrijn-Westfalen

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de (subsidie)regelingen voor natuurbeheer beschreven voor Duitsland. Aangezien Duitsland een federale bestuursstructuur heeft, is ervoor gekozen om in de quick-scan te kiezen voor een beschrijving van de regeling voor natuurbeheer in een specifieke deelstaat. Hierbij is gekozen voor Noordrijn-Westfalen, aangezien deze deelstaat redelijk vergelijkbaar is met Nederland, onder meer waar het gaat om stedelijke druk. Daarnaast zijn er tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland veel samenwerkingsverbanden (zoals Euregio-partnerschappen) en probeert men ook van elkaar te leren.

De *Bundesrepublik Deutschland* als geheel heeft 82,4 miljoen inwoners en een oppervlakte van 357.046 km² (35,7 miljoen hectare). Hiermee heeft Duitsland een bevolkingsdichtheid van 231 inwoners/km². Alleen België, Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben van alle EU-landen een hogere bevolkingsdichtheid. Bijna 19 miljoen hectare (53,0% van het totale oppervlak) is landbouwgrond. Bossen zijn met 10,6 miljoen hectare in Duitsland goed voor 29,8% van het bodemgebruik. Bebouwde gebieden en wegen gebruiken in totaal 12,8% van het oppervlak, dit is 4,6 miljoen hectare (Statistisches Bundesamt, 2005).

Noordrijn-Westfalen heeft een totale oppervlakte van 3,4 miljoen hectare. Met een totale bevolking van 18,1 miljoen mensen en een bevolkingsdichtheid van 530 inwoners / km² is het de dichtstbevolkte Duitse deelstaat (de stadstaten Berlijn, Bremen en Hamburg uitgezonderd). Het aandeel van de bebouwde gebieden en wegen wijkt in Noordrijn-Westfalen met 21,6% het sterkst af van het landelijk gemiddelde. Het aandeel van landbouwgrond (50%) en bos (25%) zit daardoor daaronder onder het Duitse gemiddelde (Statistisches Bundesamt, 2005).

Duitsland kent verschillende nationale categorieën beschermde gebieden, naast de Europese Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (Natura 2000-gebieden). De categorieën (met verschillende beschermingsstatussen) zijn gedefinieerd in het Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG, 2002), een zogenaamde raamwet en op federaal niveau de belangrijkste wet op het terrein van natuurbescherming.⁸⁰ De belangrijkste categorieën beschermde gebieden zijn:

- Naturschutzgebiete, de categorie met de meest strenge bescherming (art. 23 BNatSchG);
- Nationalparke (art. 24 BNatSchG);
- Biosphärenreservate (art. 25 BNatSchG);
- Landschaftsschutzgebiete (art. 26 BNatSchG); en
- Naturparke (art. 27 BNatSchG).

Deze gebieden kunnen elkaar overlappen en zijn in sommige gevallen ook gelijk qua dekking. Verder worden de Nationalparke, Biosphärenreservate en Naturparke vanwege hun grootte ook wel als Großschutzgebiete bestempeld. Naast de eerder genoemde vijf categorieën zijn er nog Naturdenkmale (art. 28 BNatSchG), geschützte Landschaftsbestandteile (art. 29 BNatSchG) en gesetzlich geschützte Biotope (art. 30 BNatSchG). De Naturdenkmale en geschützte Landschaftsbestandteile zijn vaak kleinere gebieden met een lagere ecologische waarde. De gesetzlich geschützte Biotope zijn specifieke biotopen met een bepaalde kwaliteit. Hiertoe behoren ook wetlands van internationale betekenis volgens de Ramsarconventie.

⁸⁰ Meer informatie over het Duitse natuurbeschermingsrecht:
<http://www.naturschutzrecht.net/index.htm>

Sinds de herziening van het Bundesnaturschutzgesetz in 2002 is er ook het zogenaamde Biotopverbund(system) (art. 3 BNatSchG). Het Biotopverbund, dat minstens 10% van het landsoppervlak moet gaan omvatten, is een soort ecologisch netwerk, en bestaat uit verschillende componenten: kernzones, verbindingszones en verbindingselementen. De volgende natuurbeschermingsgebieden kunnen onderdeel uitmaken van het Biotopverbund: Nationalparke, gesetzlich geschützte Biotope, Naturschutzgebiete, (delen van) Biosphärenreservate en Natura 2000-gebieden (zie art. 32 BNatSchG). Het Biotopverbund heeft als doel het waarborgen van de inheemse dier- en plantensoorten en hun populaties, met inbegrip van de leefgebieden en leefgemeenschappen van deze populaties. Daarnaast heeft het Biotopverbund tot doel om de goed functionerende, ecologische relaties tussen soorten te behouden, te herstellen en te ontwikkelen (vrij naar art. 3:2 BNatSchG).

Op 25 januari 2007 waren er 4.617 Habitatrictlijengebieden in Duitsland, met een totale oppervlakte van 3,3 miljoen hectare land en 2,0 miljoen hectare water (9,3% van het totale landsoppervlak). Noordrijn-Westfalen had 518 Habitatrictlijengebieden met een totale oppervlakte van 184.606 hectare. Hiermee had Noordrijn-Westfalen met 5,4% de laatste dichtheid. Ook met Vogelrichtlijengebieden (4,5%) scoort Noordrijn-Westfalen niet hoog. Op 3 mei 2007 waren er 25 Vogelrichtlijengebieden met een totale oppervlakte van 153.191 hectare. In heel Duitsland waren er 658 Vogelrichtlijengebieden. Verder heeft Duitsland 32 wetlandgebieden met een totale oppervlakte van 841.000 ha als 'Ramsargebied' aangemeld. In Noordrijn-Westfalen zijn er sinds 1983 drie wetlandgebieden van internationale betekenis met een totale oppervlakte van 26.833 ha.

Bij de nationale categorieën beschermde gebieden zijn de Landschaftsschutzgebiete in Noordrijn-Westfalen goed voor 1,6 miljoen hectare (31 december 2005) en de 14 Naturparke voor 1,0 miljoen hectare (maart 2007). Verder heeft Noordrijn-Westfalen van alle deelstaten het grootste oppervlak aan Naturschutzgebiete (de meest beschermde categorie), wat paradoxaal is vergeleken met de lage dichtheid van VHR-gebieden. Volgens de laatste statistieken telde Noordrijn-Westfalen op 31 december 2006 2.729 Naturschutzgebiete met een totaal oppervlakte van 280.842 hectare (7,1% van het landsoppervlak). Noordrijn-Westfalen heeft één Nationaal Park (de Eifel), met een oppervlakte van 10.700 hectare.

9.2 Wie is verantwoordelijk voor wat? Centraal versus decentraal gezag

Duitsland is een federale staat met een parlementaire democratie. Er kunnen vijf administratieve niveaus worden onderscheiden. De *Bund* (federatie) met een eigen federale regering bestaat uit 16 *Länder* (deelstaten), waarvan drie stadstaten (Berlijn, Bremen en Hamburg). Het Land Noordrijn-Westfalen kan weer worden opgedeeld in vijf *Regierungsbezirke* (regio's), Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln en Münster. Binnen de *Bezirke* zijn er verschillende *Kreise* (districten), die weer zijn opgedeeld in *Gemeinde* of *Kommunen* (gemeentes).

Door de federale structuur wordt het natuurbeleid grotendeels door de *Länder* ingevuld. Zo zijn er aparte plattelandsontwikkelingsplannen voor de verschillende deelstaten en worden de meeste subsidies op deelstaatniveau verstrekt.

De federale structuur is aanleiding geweest om natuurbeheer in Duitsland voornamelijk op deelstaatniveau te bekijken. Het *Bundesnaturschutzgesetz* (de belangrijkste natuurbeschermingswet) heeft namelijk (met uitzondering van enkele artikelen) geen directe werking.

Vanaf de ingangsdatum van de vernieuwde wet (4 april 2002) hebben de deelstaten drie jaar de tijd gehad om de richtlijnen uit het Bundesnaturschutzgesetz om te zetten in eigen wetten. Zo zijn de bepalingen in Noordrijn-Westfalen geïmplementeerd in het *Landschaftsgesetz* (LG NRW) uit 2005. In 2007 is deze wet weer herzien, als gevolg van een regeringswisseling in Noordrijn-Westfalen. Het Landschaftsgesetz heeft wel directe werking. De deelstaten zijn dan ook verantwoordelijk voor de aanwijzing van beschermde gebieden, vaak gebeurt dit ook op regionaal niveau. De Bezirksregierung stelt bijvoorbeeld de verordening op voor een nieuw Naturschutzgebiet. De regeringen van de verschillende deelstaten hebben bovendien de opdracht gekregen om het Biotopverbund in hun deelstaat te realiseren.⁸¹ Tabel 6 geeft een overzicht van de organisatie van het natuurbeleid in Noordrijn-Westfalen.

Tabel 6. *Organisatie van natuurbeleid in Noordrijn-Westfalen*

Bestuurlijk/ambtelijk niveau	Rol in natuurbescherming	Taken en verantwoordelijkheden
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Bepalen van globale uitgangspunten	Ontwikkelen van wetgeving en beleid ten aanzien van natuurbeleid
Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (NRW)	<i>Oberste Landschaftsbehörde</i>	Ontwikkelen van wetgeving en beleid ten aanzien van natuurbeleid, omzetten wetgeving bondsniveau
Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz	<i>Fachbehörde</i> voor natuur- en landschapsbeheer	Dataverzameling, informatievoorziening, advies en consultatie
Bezirksregierungen	<i>Höhere Landschaftsbehörde</i>	Aanwijzen van beschermde gebieden, advies en consultatie
Kreise en kreisfreie Städte	<i>Untere Landschaftsbehörde</i>	Omzetting van Landschaftsplänen, aanwijzen van beschermde gebieden, besluitvorming en vergunningverlening
Gemeinde / Kommunen		Uitvoering natuur- en landschapsbeheer

Föderalismusreform

In september 2006 heeft een belangrijke hervorming van het Duitse federale stelsel plaatsgevonden. Het doel was om de handelings- en beslissingscapaciteit van de federale overheid en de deelstaten te verbeteren en de politieke verantwoordelijkheden duidelijker te verdelen. Momenteel wordt gewerkt aan de tweede fase van de *Föderalismusreform*, een modernisering van de financiële betrekkingen tussen Bund en Länder. Hiertoe is in maart 2007 een commissie ingesteld die onderzoekt hoe deze modernisering vorm moet krijgen.

Voor het beleidsterrein natuur (en milieu) betekent de hervorming een versterking van de positie van de federale overheid. Waar de federale wetgeving voor natuurbescherming en landschapsbeheer nu nog als raamwerkwetgeving geldt (geen directe werking, omzetting door deelstaten is noodzakelijk), zal dit in de toekomst anders zijn. De federale natuurbeschermingswetgeving wordt dan ondergebracht onder het kopje '*Konkurrierende Gesetzgebung*'. Dit betekent dat de federale wetgeving wel directe werking krijgt, maar de deelstaten mogen er in hun eigen wetgeving van afwijken. Alleen van de grondbeginselen van

⁸¹ In de praktijk blijkt het echter lastig om de verschillende netwerken van de deelstaten goed op elkaar te laten aansluiten en een ecologisch netwerk te creëren dat de grenzen van de deelstaten overstijgt (Roza en Vader, 2006).

natuurbescherming en het recht van soortenbescherming en zeebescherming mogen de deelstaten niet afwijken. Zolang de deelstaten geen eigen wetgeving hebben of deze wetgeving afwijkt van Europese richtlijnen, geldt de federale wetgeving. In de toekomst zullen de individuele deelstaten de financiële consequenties dragen wanneer het Europees Hof van Justitie een boete uitdeelt omdat de wetgeving van een deelstaat niet in overeenstemming is met Europese regelgeving.⁸²

Met de hervorming en de verbeterde wetgevingsbevoegdheid van de federale regering wordt de weg vrijgemaakt voor het *Umweltgesetzbuch (UGB)* en voor de invoering van een integrale planvergunning, waarbij in het geval van een 'milieueffectentoets' alle milieu-aspecten (bodem, lucht, water, natuur, afval en energie) in een procedure kunnen worden meegenomen.

Ook in Noordrijn-Westfalen zijn enkele wijzingen in de bestuurlijke organisatie aangebracht, ten einde zo de bureaucratie te verminderen en de efficiëntie van de verschillende onderdelen te verbeteren. Het *Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV)*, de *Fachbehörde* voor natuurbeheer, bestaat pas sinds 1 januari 2007 en is een samenvoeging van het *Landesumweltamt (LUA)* en de *Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (LÖBF)*. Verschillende vroegere taken van LUA en LÖBF zijn daarbij elders ondergebracht. Zo is het bosbeheer ondergebracht bij het *Landesbetrieb Wald und Holz* en visserij / waterecologie bij de *Bezirksregierung Arnsberg*.⁸³

9.3 Welke typen natuurbeheerders worden er onderscheiden?

In Duitsland / Noordrijn-Westfalen kunnen de volgende typen natuurbeheerders worden onderscheiden:

- Overheden;
- Natuurbeschermingsorganisaties (geen praktisch natuurbeheer);
- (Lokale) stichtingen en verenigingen (wel praktisch natuurbeheer);
- Agrariërs;
- Particulieren.

Overheid: beheer van natuurgebieden

De *Untere Landschaftsbehörden* (Kreise of kreisfreie Städte) zijn verantwoordelijk voor het beheer van de Natur- en Landschaftsschutzgebiete. Hierbij worden de Untere Landschaftsbehörden centraal ondersteund door het *Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen* in Recklinghausen en op regionaal en lokaal niveau door de 40 *Biologische Stationen*. Deze Biologische Stationen worden grotendeels door de *Bezirksregierungen (Höhere Landschaftsbehörden)* gefinancierd. De Biologische Stationen hadden en hebben als belangrijkste taak om waarnemingsgegevens over de toestand van de natuur te verzamelen, te analyseren en de resultaten beschikbaar te stellen en daarnaast concepten te ontwikkelen voor een natuurvriendelijk gebruik van de betreffende gebieden.

Later kwam hierbij het plannen en het uitwerken van de eigen aanbevelingen en in het bijzonder ook de praktische uitvoering van natuurbeheermaatregelen (voornamelijk in *Naturschutzgebiete*, Natura 2000-gebieden en de waardevolle gebieden van de *Nordrhein-Westfalen-Stiftung Naturschutz, Heimat- und Kulturpflege*). Intussen zijn de Biologische Stationen sterk geworteld in het lokale planningsproces en landschapsbeheer. Een groot deel

⁸² http://www.bmu.de/gesetze_verordnungen/aktuell/doc/37620.php

⁸³ <http://www.munlv.nrw.de/ministerium/verwaltungsmodernisierung/index.php>

van de uitvoering van de maatregelen wordt ondergebracht bij andere actoren: *Zivildienstleistende* (personen die vervangende dienstplicht doen), stagiaires en vrijwilligers. Daarnaast wordt er ook samengewerkt met landbouwbedrijven, schapenfokkerijen, defensie en het boswezen. De Biologische Stationen hebben zodoende ook de taak om agrariërs geïnteresseerd te maken voor *Vertragsnaturschutz* (contractueel natuurbeheer of agrarisch natuurbeheer).

Overheid: bosbeheer

Het beheer van de bossen in Noordrijn-Westfalen is in handen van 15 *Regionalforstämter* en 1 *Nationalparkforstamt* voor de Eifel. De Forstämter zijn vergelijkbaar met Staatsbosbeheer in Nederland en vallen onder het Landesbetrieb Wald und Holz, wat ressorteert onder het Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV).

Natuurbeschermingsorganisaties

Duitsland kent een aantal natuurbeschermingsorganisaties (Naturschutzvereine) die ook bij wet erkend zijn. In Noordrijn-Westfalen zijn dit de plaatselijke afdelingen van de Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND), onderdeel van Friends of the Earth International en de Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU). BUND heeft in Noordrijn-Westfalen 180 vrijwilligersgroepen met ongeveer 20.000 leden. NABU heeft in Noordrijn-Westfalen 120 plaatselijke verenigingen met 55.000 leden. Daarnaast is er de Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt Nordrhein-Westfalen e.V. (LNU), een koepelorganisatie die 80 verenigingen met in totaal 300.000 leden vertegenwoordigd. Met de inwerkingtreding van het nieuwe Landschaftsgesetz wordt ook de Schutzgemeinschaft Deutscher Wald als Naturschutzverein erkend. Deze organisatie heeft in Noordrijn-Westfalen 45 plaatselijke groepen. BUND, NABU en LNU hebben samen het Landesbüro der Naturschutzverbände Nordrhein-Westfalen opgericht. Dit bureau ziet erop toe dat de natuurbeschermingsorganisaties worden betrokken bij planningsprocedures, zoals wettelijk verplicht is. De natuurbeschermingsorganisaties zijn ook terreinbeheerders en hebben gronden in eigendom. Maar vergeleken met Natuurmonumenten in Nederland hebben de Duitse terreinbeheerders relatief weinig grond (Roza, 2007).

Stichtingen en verenigingen

Private partijen, zoals verenigingen en stichtingen, kunnen bij de Bezirksregierungen en de Kreise of kreisfreie Städte subsidieaanvragen indienen voor natuurbeheer. In de laatste vijf jaar hebben de BUND en NABU in Noordrijn-Westfalen beide een stichting opgericht. In 2002 is de BUND NRW Naturschutzstiftung opgericht, en in 2003 volgde de NABU-Stiftung Naturerbe NRW. Deze stichtingen kopen / pachten en onderhouden waardevolle natuurgebieden in Noordrijn-Westfalen.⁸⁴ De BUND NRW Naturschutzstiftung heeft met 3.000 ha een groot aandeel in het grondbezit van de natuubeschermingsorganisaties (Roza, 2007).

Op lokaal niveau zijn ook werkgroepen voor natuurbeheer actief. Zo is in Kreis Wesel in 1982 de Arbeitsgemeinschaft Landschaftspflege im Kreis Wesel (AGLW) opgericht. Deze werkgroep is een samenvoeging van verschillende verenigingen, verbanden en instellingen, die maatregelen voor behoud en beheer van natuur en landschap verwezenlijken. Hiertoe behoren natuurbeschermingsorganisaties, verenigingen voor lokale geschiedenis en de lokale landbouworganisatie. De AGLW wordt financieel ondersteund door de deelstaat en de Kreis Wesel.

⁸⁴ <http://bund-nrw-naturschutzstiftung.de/index.htm> en <http://nrw.nabu.de/m10/>

Agrariërs

Agrariërs vormen in Noordrijn-Westfalen een belangrijke categorie van natuurbeschermers. Dit wordt onder andere weerspiegeld in de plaats die agrarisch natuurbeheer inneemt in het Plattelandsontwikkelingsprogramma voor 2007-2013, maar ook in het programma van de voorgaande periode (2000-2006). Voor de komende programmeringsperiode (2007-2013) heeft Noordrijn-Westfalen gekozen voor de volgende instrumenten: biologische landbouw, graslandextensivering, veelvuldige wisseling van gewassen, aanleg van akkerranden, behoud van bedreigde lokale landbouwhuisdierrassen en contractueel natuurbeheer. In de vorige periode bevatte het pakket in Noordrijn-Westfalen veel meer maatregelen, zoals erosiebescherming, aanleg van bufferstroken met bloemen en braakligging, maar die zijn nu weggevallen (MUNLV, 2007).

Particulieren

Ook particuliere (groot)grondbezitters, voornamelijk bosbeheerders, dragen zorg voor natuurbeheer. Vaak liggen de private gebieden in Naturschutz- of Landschaftsschutzgebieten. Noordrijn-Westfalen kent verder veel lokale vrijwilligersgroepen, die al dan niet onderdeel uitmaken van BUND, NABU of LNU. Deze groepen zijn in hun eigen district of gemeente actief als natuurbeheerder, vaak in samenwerking of in opdracht van overheden en grotere verbanden.

9.4 Financiële regelingen voor natuurbeheer

Europees niveau

Op Europees niveau zijn er de volgende financiële regelingen:

- *LIFE+Natur (2007-2013)*: een subsidieprogramma met als doel om projecten in het kader van Natura 2000 te financieren.
- *Agrarisch natuurbeheer*: subsidies in het kader van de tweede pijler van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). In Kaderverordening Plattelandsbeleid (EG) 1698/2005 zijn verschillende maatregelen met betrekking tot natuurbeheer opgenomen. Deze maatregelen kunnen worden opgenomen in het Plattelandsontwikkelingsprogramma voor 2007-2013.

Federaal niveau

Op federaal niveau zijn er de volgende financiële regelingen:

- *Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege (sinds 1987)*: toetsen en ontwikkelen van methoden voor natuurbescherming en landschapsbeheer, die een voorbeeldfunctie hebben. Het gaat hier dus om het ontwikkelen van 'innovatieve' maatregelen. De regeling wordt begeleid door het Bundesamt für Naturschutz (BfN).
- *Bundesprogramm zur "Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung" (sinds 1979)*: ondersteuning van nationaal belangrijke landschappen als bijdrage aan de bescherming van het nationale natuur erfgoed en als invulling van supranationale natuurbeschermingsverplichtingen. De beschikbare middelen worden onder andere ingezet voor de aankoop van grond, maar ook voor beheersmaatregelen. De federale regering draagt 75% van de totale kosten, de deelstaten 15% en de verantwoordelijke uitvoerders (Kreise, samenwerkingsverbanden of verenigingen) 10%.
- *Verbändeförderung*: bijdrage aan projecten en initiatieven van natuurbeschermingsorganisaties en verenigingen (cofinanciering). In dit geval moet het project / initiatief interessant zijn op federaal niveau.

- *Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)" en Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA)":* hierbij gaat om programma's van de deelstaten waar de federale regering in participeert en waar gedeeltelijk ook natuurbeschermingsmaatregelen mee gefinancierd worden, naast landbouw en regionale economische ontwikkeling.
- Naast de financiële regelingen is er op federaal niveau ook een handboek voor de financiering van natuurbeschermingsmaatregelen (Finanzierungshandbuch für Naturschutzmaßnahmen), opgesteld door het Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) en het Bundesamt für Naturschutz (BfN). Hierin wordt onder andere ingegaan op private financieringsmogelijkheden: fondsenwerving, sponsoring, stichtingen en vermarkten.

Deelstaatsniveau

Op deelstaatsniveau zijn er in Noordrijn-Westfalen de volgende financiële regelingen:

- *Förderrichtlinien Naturschutz (FöNa):* uitvoeren van de landschaps- en natuurbeschermingsplannen. Met deze middelen worden ook de Kreise en kreisfreien Städte ondersteund bij het opstellen en omzetten van de landschapsplannen.
- *Förderrichtlinien Biologische Stationen NRW (FöBS):* met deze middelen worden voornamelijk de Biologische Stationen ondersteund. In 2007 is er 6 miljoen euro beschikbaar voor de 40 Biologische Stationen in Noordrijn-Westfalen.

Stichtingen en verenigingen

De stichtingen van de natuurbeschermingsorganisaties financieren vaak eigen projecten, maar participeren ook in public-private partnerships. Er zijn ook particuliere initiatieven, zoals van de verzekeraar Allianz, die de Allianz Umweltstiftung heeft opgericht.

Agrariërs

In de periode 2007-2013 ontvangt Noordrijn-Westfalen 292,5 miljoen euro aan cofinanciering van de Europese Commissie voor het plattelandsontwikkelingsprogramma. Hiervan wordt 148,2 miljoen euro (51%) ingezet voor *Agrarumweltmaßnahmen* (agrarisch natuurbeheer, maatregel 214). Hierin zitten, naast agrarisch natuurbeheer, ook maatregelen voor milieubeheer. De regering van Noordrijn-Westfalen is verplicht om zelf 55% van de totale publieke uitgaven te dragen, ofwel 181,1 miljoen euro. Hiermee komen de totale publieke uitgaven voor maatregel 214 uit op 329,3 miljoen euro, wat nog wordt aangevuld met 13,5 miljoen euro aan zogenaamde 'top-ups' (additionele nationale betalingen / staatssteun). Ter vergelijking, in de periode 2000-2006 waren de totale uitgaven voor agrarisch natuur- en milieubeheer ongeveer gelijk: 342,1 miljoen euro (inclusief top-ups en modulatie).

Particulieren

Particulieren (niet-agrariërs) kunnen ook subsidie aanvragen voor natuurbeheer. Meestal gaat het hierbij om bossen van landgoedeigenaren of grootgrondbezitters. De hoogte van de subsidie is hierbij afhankelijk van de status van het gebied. Wanneer het om een Naturschutzgebiet gaat, is de subsidie hoger dan wanneer het om een Landschaftsschutzgebiet gaat.

9.5 Vergelijking met situatie in Nederland

Andere verhouding tussen centraal en decentraal gezag

Duitsland is een federale staat, en dus is er sprake van een andere verhouding tussen centraal en decentraal gezag. Waar in Nederland het Rijk de richtlijnen bepaalt en de provincies en gemeenten het natuurbeleid in feite uitvoeren, zijn in Duitsland de Länder primair verantwoordelijk voor het natuurbeleid, waarbij op federaal niveau globale uitgangspunten worden vastgesteld. De uitvoering van het natuurbeleid is de verantwoordelijkheid van de Kreise of kreisfreie Städte. Zowel in Nederland (Rijk, provincie en gemeente) als in Duitsland (Land, Bezirk en Kreis) kunnen voor het natuurbeleid en –beheer drie niveaus worden onderscheiden.

Categorieën van natuurbeheerders: sterkere rol voor de overheid

De overheid heeft in Duitsland een grotere rol bij natuurbeheer. Vooral de Biologische Stationen en de Kreise of kreisfreie Städte zijn actief. Echte terreinbeherende organisaties zoals Natuurmonumenten in Nederland, kent men in Duitsland niet. Agrariërs als natuurbeheerders kent men wel. Hierbij gaat het, net als in Nederland, vaak om agrarisch natuurbeheer. Verder zijn er verenigingen of stichtingen (*Stiftungen*) actief in natuur-bescherming.

Bosbeheer ook in Duitsland grotendeels in handen van de overheid

Net als in Nederland (Staatsbosbeheer) is het bosbeheer in Duitsland grotendeels in handen van overheidsorganisaties, de Forstämter.

Duitsland streeft ook naar een ecologisch netwerk

Tot slot wordt in Duitsland ook een ecologisch netwerk ontwikkeld, waarbij moet worden opgetekend dat het Duitse Biotopverbund momenteel nog minder ver ontwikkeld is dan de EHS in Nederland. Net als bij de EHS gaat het bij het Biotopverbund ook om het behouden, herstellen en ontwikkelen van natuur.

Veel aandacht voor agrarisch natuurbeheer

Net als Nederland ruimt ook Noordrijn-Westfalen in het plattelandsontwikkelingsprogramma een belangrijke plaats in voor agrarisch natuurbeheer. Er wordt de komende periode echter wel gekozen voor een beperkter palet aan maatregelen. De aandacht is ook te verklaren doordat agrarische grond in Noordrijn-Westfalen relatief schaars is en de overheid graag de landbouw wil behouden. Agrarisch natuurbeheer is dan een interessante optie.

Centralisatie versus decentralisatie

Terwijl men in Duitsland momenteel bezig is met een hervorming van het federale systeem, waarbij de federale staat meer bevoegdheden krijgt op (onder andere) het gebied van natuurbeheer, is er in Nederland juist sprake van een tendens richting decentralisatie, waar de provincies met het ILG relatief meer bevoegdheden krijgen.

9.6 Slotbeschouwing

Natuurbeheer is in Duitsland / Noordrijn-Westfalen primair een taak voor de overheid. Er zijn geen echte terreinbeherende organisaties zoals Natuurmonumenten in Nederland, die gronden in eigendom hebben. Het lijkt dan ook dat de 'civil society' in Nederland sterker en beter georganiseerd is dan in Duitsland. Echter, het aantal organisaties dat aan 'bewustwording' doet is wel erg groot. Zo zijn Duitsers over het algemeen erg milieubewust en dat verklaart ook dat er meer donaties worden gegeven aan milieuorganisaties dan aan natuurbeschermingsorganisaties.

10 Quick-scan Vlaanderen

10.1 Inleiding

Het Natuurdecreet, het MINA-plan 3 en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV⁸⁵) voorzien in de afbakening van 125.000 ha 'grote eenheden natuur' en 'grote eenheden natuur in ontwikkeling' in 2007, die samen het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) vormen. In die gebieden is natuur de hoofdfunctie en zijn andere functies, zoals landbouw en recreatie, ondergeschikt. Op 31 december 2006 omvatte het VEN 87.022 ha.

Daarnaast moest per 20 januari 2003 150.000 ha Natuurverwevingsgebied (NVWG) zijn afgebakend, waar de natuurfunctie nevensgeschikt is. Volgens het RSV mag er maximaal 70.000 ha NVWG overlappen met de agrarische structuur. In de overige 80.000 ha wordt een verweving van de natuurfunctie met andere functies nagestreefd, zoals recreatie (10.000 ha), bos(bouw) (40.000 ha) en overig groen (30.000 ha). Er zijn ondertussen nog maar 2 verwevings-Ruimtelijke Uitvoeringsplannen (RUP's) gerealiseerd. In 2005 is de oppervlakte ongewijzigd gebleven. En in juli 2006 is de oppervlakte licht toegenomen tot 935 ha. De doelstelling voor de oppervlakte afgebakend natuurverwevingsgebied in Vlaanderen zal dan ook niet worden gehaald.

VEN en NVWG worden ondersteund door Natuurverbindingengebieden (NVBG), waarvoor geen taakstellende oppervlakte is voorzien. NVBG en NVWG vormen samen het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON)⁸⁶.

Natuurrichtplannen⁸⁷

Voor gebieden van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN), alsook alle groen-, park-, buffer- en bosgebieden en Speciale beschermingszones (SBZ, Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijn-gebieden⁸⁸) samen moet een natuurrichtplan (NRP)⁸⁹ worden opgemaakt. Het gaat om circa 285.000 ha. Dat is ongeveer een vijfde van Vlaanderen. De gebieden worden in de toekomst nog uitgebreid met VEN tweede fase, Natuurverwevingsgebieden (NVWG) en Natuurverbindingengebieden. Alleen voor het VEN en NVWG is de deadline vastgesteld op 20 januari 2008.

Het natuurrichtplan is een plan dat aangeeft wat op het vlak van natuurbehoud voor een specifiek gebied wordt beoogd en waarin de instrumenten en maatregelen zijn opgenomen die al dan niet projectmatig verlopen, om de beoogde doelstellingen op het vlak van natuurbehoud

⁸⁵ Met ingang van 23 september 1997 is het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) door de Vlaamse regering vastgesteld. In het RSV zijn de oppervlakte-doelstellingen uit het Natuurdecreet overgenomen.

⁸⁶ Vergelijkbaar met de Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur en zijn ecologische verbindingzones.

⁸⁷ Dat is een gebiedspecifiek plan dat op grond van het Natuurdecreet moet worden opgesteld voor elk gebied van het VEN, het IVON, de Speciale Beschermingszones (SBZ-V en SBZ-H) en de ramsgebieden. De natuurrichtplannen voor VEN en IVON worden opgesteld tegen 2008. De Vlaamse regering dient een uitvoeringsbesluit vast te stellen met bepalingen over de vorm, de inhoud, de termijn en de procedure van totstandkoming van natuurrichtplannen. De natuurrichtplannen voor het VEN kunnen onder meer ontheffingen bevatten van de verbodsbepalingen die daar in principe gelden.

⁸⁸ Nederland noemt haar VHR-gebieden Natura 2000-gebieden maar Vlaanderen doet dat niet.

⁸⁹ Vergelijkbaar met het beheerplan in Nederland.

te realiseren. Het plan komt tot stand en wordt uitgevoerd met medewerking van eigenaars of grondgebruikers.

In het natuurrichtplan worden de natuurdoelen binnen de eerder genoemde gebieden bepaald en gekoppeld aan de nodige maatregelen. Voor de overheden hebben de gebods- en verbodsmaatregelen een bindend karakter. Voor particulieren kan dat enkel binnen het Vlaams Ecologische Netwerk, de groen- en bosgebieden en de Speciale Beschermingszones. Voor de overige gebieden worden stimulerende maatregelen genomen.

Natuur- en bosreservaten

In Vlaanderen kunnen gebieden als natuur- of bosreservaat gevrijwaard en beheerd worden. Afhankelijk van wie de beheerder is kunnen deze terreinen officieel worden 'aangewezen' (Agentschap voor Natuur en Bos) of 'erkend' (andere overheden, terreinbeherende verenigingen of particulieren). Een deel van de natuurreservaten is in eigendom van de beheerder, en ander deel wordt aan de beheerder verhuurd. Naast de erkende en aangewezen natuur- en bosreservaten genieten nog andere types gebieden van een natuurgericht beheer, bv. de militaire domeinen met natuurprotocol.

In natuurreservaten wordt via een aangepast beheer een natuurstreefbeeld⁹⁰ behouden of ontwikkeld. Voor elk natuurreservaat ingesteld krachtens het Natuurdecreet wordt een beheersplan opgesteld dat de maatregelen vermeldt die voor het beheer en de inrichting getroffen worden. In januari 2004 waren er 351 erkende of aangewezen Vlaamse natuurreservaten, goed voor bijna 14.000 ha. De gemiddelde oppervlakte steeg naar 40 ha. De toename in 2003 bedraagt 1384 ha. Voor het beheer van erkende natuurreservaten kunnen subsidies worden aangevraagd waarvan het bedrag afhankelijk is van onder meer het natuurstreefbeeld dat met het beheer wordt beoogd. De in het besluit opgesomde natuurstreefbeelden zijn ingedeeld volgens karteringseenheden van de Biologische Waarderingskaart (art. 17 van het besluit van de Vlaamse regering van 29 juni 1999 inzake de erkenning en subsidiëring van natuurreservaten).

10.2 Wie is verantwoordelijk voor wat? Centraal versus decentraal gezag

Bestuurlijke indeling van België

Sinds 1993 is België officieel een federale staat⁹¹ met een complexe structuur op drie niveaus. Het hoogste niveau bestaat uit de federale overheid, drie gemeenschappen (de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap), en drie gewesten (het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest), elk met eigen verkozen volksvertegenwoordiging en regering. Dan komt het middelste niveau met de tien provincies en ten slotte het laagste niveau met de circa 589 gemeenten. De beslissingsmacht ligt niet meer uitsluitend in handen van de federale regering en het federale

⁹⁰ Wordt gebruikt in het besluit van de Vlaamse regering van 29 juni 1999 inzake de erkenning en subsidiëring van natuurreservaten (BS, 18 september 1999). Voor het beheer van erkende natuurreservaten kunnen subsidies worden aangevraagd waarvan het bedrag afhankelijk is van onder meer het natuurstreefbeeld dat met het beheer wordt beoogd. De in het besluit opgesomde natuurstreefbeelden zijn ingedeeld volgens karteringseenheden van de Biologische Waarderingskaart (art. 17 van het besluit).

⁹¹ Een federale staat is een staat waar de soevereiniteit (het hoogste gezag) is verdeeld tussen het geheel (de federale staat, de nationale overheid) en de delen (de deelstaten) die elk een eigen rechtsordening hebben.

parlement. Het land wordt bestuurd door de verschillende overheden die autonoom beslissen over de aangelegenheden waarvoor ze zijn aangesteld.

De federale regering leidt het centraal bestuur van België. De regering bestaat uit 14 ministers en de minister-president. Elke federatie (deelstaat) heeft een eigen parlement met een eerste en tweede kamer en genieten vergaande autonomie. De federale overheid blijft bevoegd voor alles wat in het belang van alle Belgen is, los van elke taalkundige, culturele of territoriale overweging, zoals voor het buitenlands en Europees beleid, defensie, justitie en politie, volksgezondheid, de sociale zekerheid, de belastingen, het macro-economisch beleid en de werkgelegenheid, het wetenschapsbeleid, de mobiliteit, de telecommunicatie. Ook alle verantwoordelijkheden van België en van de deelstaten aangaande de Europese Unie en de NAVO zijn een zaak van de federale overheid. De federale ministeries zijn in 2000 omgevormd tot federale overheidsdiensten (FOD's). Op het niveau van de gewesten en gemeenschappen heeft men te maken ministeries. De ministeries kennen een onderverdeling naar beleidsgebieden.

De gemeenschappen zijn bestuurlijke groepen gebaseerd op taal en cultuur. Zij houden zich bezig met cultuur en educatie. De gewesten zijn gevormd naar economische belangen (bijvoorbeeld Brussel-stad). Zij houden zich bezig met huisvesting, water, publieke werken etc. De gemeenschappen en gewesten hebben weer een eigen raad en regering. In Vlaanderen vormen een gemeenschap en een gewest een gezamenlijke raad en regering. In Wallonië hebben ze elk een aparte raad en regering. Elke gemeenschap heeft een eigen overheid. De gemeenschappen zijn bevoegd voor de persoonsgebonden aangelegenheden van wie er deel van uitmaakt, zoals taal, cultuur en onderwijs. Door de grondwetsherzieningen van de afgelopen decennia (1970, 1980, 1988-1989 en 1993) zijn veel bevoegdheden overgedragen aan de nieuwe federaties van België. Zo is het milieu- en natuurbeleid overgedragen aan de afzonderlijke gemeenschappen. De gewesten zijn bevoegd voor de territoriale aangelegenheden, zoals ruimtelijke ordening, milieu en werkgelegenheid.

Vlaamse overheid

Vlaanderen wordt doorgaans aangeduid als de Vlaamse Gemeenschap, met als hoofdstad Brussel. De officiële taal is Nederlands. De Vlaamse Gemeenschap is zowel bevoegd voor zaken betreft de gemeenschap als het gewest en wordt bestuurd door één Vlaams parlement en één Vlaamse deelregering. De vijf Vlaamse provincies zijn: Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen.

De Vlaamse overheid heeft talrijke financiële instrumenten uitgewerkt voor het realiseren van haar doelstellingen van het beleid voor natuur (MiNa-Raad, 2005: 10). Er zijn financiële instrumenten voor burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties en lagere overheden. Natuur wordt ruim opgevat. Dat betekent dat het beleid voor natuur (in ruime zin) is te vinden op het beleidsterrein "Leefmilieu, Natuur en Energie" en het beleidsterrein "Landbouw en Visserij".

Bij het beleidsterrein "Leefmilieu, Natuur en Energie" gaat het om de volgende taken en bevoegdheden:

- Het beleid op het gebied van natuurbehoud en natuurontwikkeling.
- Het beleid voor bossen, parken en groen.
- Het beleid ten aanzien van jacht en visvangst.
- Het mestbeleid (bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen).

Voor het beleidsterrein “Landbouw en Visserij” gaat het specifiek om de bevoegdheden van de Vlaamse overheid betreffende:

- Het landbouwstructuurbeleid (en meer specifiek de plattelandsontwikkeling).
- De toepassing van de Europese maatregelen in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid die betrekking heeft op het leefmilieu en de landinrichting, bosbouw en het natuurbehoud.

Voor elk van deze twee beleidsterreinen bestaat - althans in naam - één ministerie. Dat is (sinds 1 januari 2006) het Ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie en het Ministerie van Landbouw en Visserij. Elk ministerie is een verzameling van het departement en de agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid van elk beleidsterrein. Het ministerie vormt echter geen hiërarchische overkoepeling: het departement en de agentschappen kunnen volledig autonoom van elkaar werken. De agentschappen met rechtspersoonlijkheid worden niet tot het ministerie gerekend.

Het Ministerie van Landbouw en Visserij wordt gevormd door:

- Het Departement Landbouw en Visserij⁹².
- Het Agentschap voor Landbouw en Visserij.
- Het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO)⁹³.

Het Ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie⁹⁴ wordt gevormd door:

- Het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE)⁹⁵.
- Het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB)⁹⁶. Dat is een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid. Het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) is verantwoordelijk voor het uitvoeren en het ondersteunen van het beleid, het duurzaam beheren en het versterken van natuur, bos, parken en openbaar groen in Vlaanderen en dit van in de stadskern tot in het buitengebied. Het ANB is de fusie van de vroegere afdeling Natuur en de afdeling Bos & Groen⁹⁷ van het vroegere AMINAL⁹⁸. De voormalige afdeling Bos & Groen is verantwoordelijk voor de bossen, parken en andere groeninfrastructuren, het wildbeheer en de openbare visserij. Het ANB streeft in het Vlaamse Gewest naar een geïntegreerd en duurzaam samengaan van de recreatieve, landschappelijke, economische en ecologische rollen die het groen vervult van in de stadskern tot op het platteland. De voormalige afdeling Bos & Groen is verantwoordelijk voor de uitvoering van het bosbeleid. Daartoe heeft zij subsidieregelingen ter beschikking.
- Het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO)⁹⁹. Dat is een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid.
- Het Vlaams Energieagentschap (VEA). Dat is een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid.

⁹² www2.vlaanderen.be/ned/sites/landbouw/index.html

⁹³ www.ilvo.vlaanderen.be

⁹⁴ www.lin.vlaanderen.be

⁹⁵ www.lne.be

⁹⁶ www.bosengroen.be; www.natuurenbos.be

⁹⁷ www.bosengroen.be

⁹⁸ AMINAL is de vroegere Administratie Milieu,- Natuur-, Land- en Waterbeheer van de Vlaamse overheid. Sinds het vernieuwingsproject Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) in 2006 is AMINAL vervangen door het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, het Agentschap voor Natuur en Bos en de Vlaamse Milieumaatschappij.

⁹⁹ www.inbo.be

10.3 Welk type natuurbeheerders worden er onderscheiden?

Agrariërs

Een beheerovereenkomst is een vrijwillige overeenkomst die de landbouwer afsluit met de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), de Administratie Land- en Tuinbouw (ALT) of de Administratie Beheer en Kwaliteit Landbouwproductie (ABKL) voor een periode van 5 jaar, meestal op perceelsniveau. De beheerovereenkomst kan betrekking hebben op het natuurbeheer op een landbouwbedrijf, het realiseren van bepaalde milieudoelstellingen, het toepassen van milieuvriendelijke landbouwproductiemethodes of het behoud van de genetische diversiteit. In ruil voor deze extra inspanningen ontvangt de landbouwer een vergoeding (50 % gefinancierd door de Europese Unie en 50 % door de Vlaamse Overheid). Sinds 1999 kunnen beheerovereenkomsten afgesloten worden.

De beheerovereenkomst 'herstel, ontwikkeling en onderhoud van kleine landschapselementen' beoogt (1) een verbetering van het ecologisch functioneren van bestaande kleine landschapselementen, (2) een toename van de oppervlakte en van het aantal elementen en (3) een actieve inzet voor de aanleg en ontwikkeling van bestaande kleine landschapselementen op het landbouwbedrijf. In de periode 2000-2006 is het areaal aangelegde en onderhouden kleine landschapselementen jaarlijks toegenomen. De grootste toename deed zich voor in 2002 en 2003, waarna jaarlijks een lichte toename gerealiseerd werd. De totale oppervlakte van de percelen waarop kleine landschapselementen via een beheerovereenkomst aangelegd en/of onderhouden werden, bedroeg eind 2006 7888 ha. Hiermee werd de vooropgestelde oppervlakte van 5000 ha ruimschoots gerealiseerd.

De 'beheerovereenkomst perceelrandenbeheer' beoogt een verbetering van de ecologische kwaliteit van perceelsranden en, in het geval van perceelsranden langs waterlopen, tevens de voorkoming van een oppervlakkige afstroming van nutriënten ter bescherming van de oppervlaktewaterkwaliteit. Het perceelsrandenbeheer op akkerranden langs waterlopen en holle wegen draagt bij tot verminderen van bodemverlies door erosie. Eind 2005 werd de beheerovereenkomst perceelsrandenbeheer vereenvoudigd (de zes beheerpakketten werden vervangen door twee pakketten: 'natuur' en 'milieu'). Samen met een verhoging van de beheervergoeding, heeft dit in 2006 geleid tot een zeer sterke verhoogde opname van deze overeenkomsten (905 ha nieuwe randen in 2006). 89 % (805 ha) van deze toename betrof perceelsranden 'natuur', een maatregelenpakket met de hoogste vergoeding van alle beheerovereenkomsten (1.581 €/ha rand) en dit voor een relatief geringe inspanning (inzaai gras- of graskruidenmengsel, niet bemesten, maaien met afvoer vanaf 15 juni).

De 'beheerovereenkomst weidevogelbeheer' beoogt de instandhouding van de populaties van zes weidevogelsoorten (grutto, Kievit, tureluur, slobeend, zomertaling en wulp) in het agrarisch gebied. Landbouwers die een beheerovereenkomst sluiten verbinden zich ertoe één of meerdere van de zes pakketten beheermaatregelen uit te voeren. Deze maatregelen zijn gericht op de basisbescherming van de leefgebieden van weidevogels en op de bescherming van nesten en jongen. De overeenkomst kan enkel gesloten worden op percelen gelegen in afgebakende weidevogelgebieden. Bij het aflopen van de planperiode 2000-2006 was 48,2 % (724 ha) van de beoogde 1500 ha gerealiseerd.

De 'beheerovereenkomst botanisch beheer' beoogt de ontwikkeling van botanisch waardevolle graslanden en, in het geval van botanisch beheer op akkerland, de ontwikkeling van botanisch waardevolle kruidengemeenschappen. Beheermaatregelen in elk van de zes aangeboden pakketten zijn ondermeer het verbod op gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen en op wijzigen van waterhuishouding en reliëf. De overeenkomst botanisch beheer kan enkel gesloten worden op percelen gelegen in hiertoe afgebakende gebieden. De

beheerovereenkomst natuur beoogt de instandhouding en versterking van de natuurwaarde op biologische waardevolle graslanden met bemestingsverbod. Landbouwers die een overeenkomst sluiten krijgen een vergoeding voor het niet gebruiken van meststoffen en bestrijdingsmiddelen. De oppervlakte landbouwpercelen met een beheerovereenkomst botanisch beheer nam in 2006 verder toe tot 202,6 ha.

De 'beheerovereenkomst natuur' kadert in de mestwetgeving en kan enkel gesloten worden voor percelen met biologisch waardevol permanent grasland gelegen in een kwetsbare zone 'natuur' waar nulbemesting van toepassing is. De oppervlakte landbouwpercelen waarvoor een beheerovereenkomst natuur gesloten werd, is sinds 2000 gradueel toegenomen van 1362 ha eind 2000 tot een maximum van 2156 ha eind 2004. In 2005 viel het areaal onder overeenkomst sterk terug door het groot aantal overeenkomsten die dat jaar eindigden en niet hernieuwd werden. Eind 2006 waren 1546 ha in beheer. Met de beheerovereenkomsten botanisch beheer en natuur was op het einde van de planperiode 29,1 % (1749 ha) van de vooropgestelde 6000 ha gerealiseerd.

Erkende terreinbeherende natuurverenigingen

In Vlaanderen zijn drie door de Vlaamse overheid erkende terreinbeherende natuurverenigingen: Durme vzw, Stichting Limburgs Landschap vzw en Natuurpunt vzw¹⁰⁰. Natuurpunt is in 2001 ontstaan uit de fusie tussen De Wielewaal vzw en Natuurreservaten vzw.

Natuurpunt vzw is de grootste Vlaamse natuurvereniging. Overal in Vlaanderen koopt Natuurpunt vzw natuurterreinen aan of neemt de vereniging gebieden in huur. Verspreid over honderden terreinen beheerde Natuurpunt vzw in 2006 iets meer dan 15.000 ha beschermde natuur. Natuurpunt vzw krijgt subsidies voor aankoop en beheer van natuurterreinen.

Durme vzw beheert meer dan 330 ha natuurreservaat, verdeeld over 11 natuurreservaten en verschillende natuurrelicten in de regio van Durme, Donk en Schelde waarvan meer dan 140 ha in eigendom is. De andere gronden worden beheerd op basis van langdurige contracten met particulieren, de gemeenten Lokeren en Berlare, het Agentschap voor Natuur en Bos en Waterwegen & Zeekanaal nv van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

De *Stichting Limburgs Landschap vzw* beheert momenteel circa 1500 ha natuurterreinen.

Bosgroepen

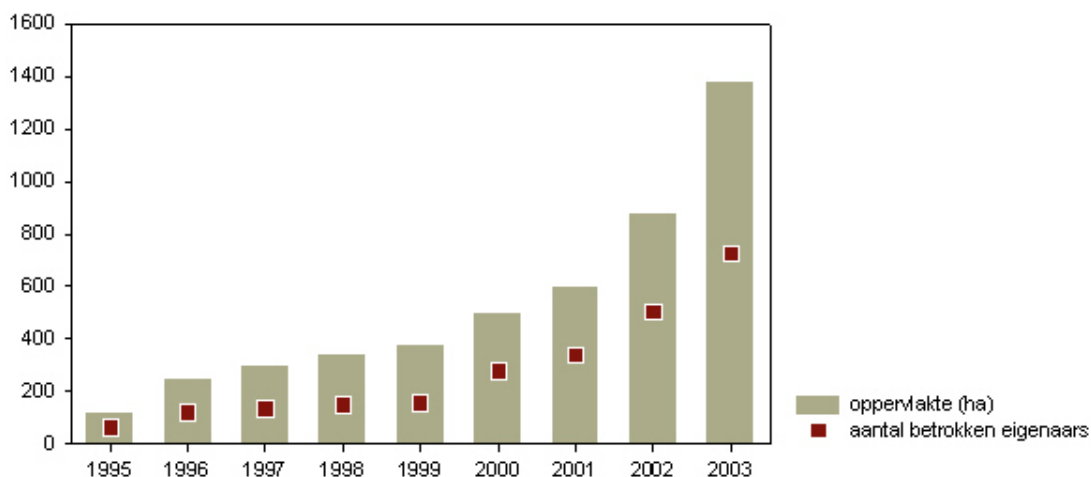
Vlaanderen bezit ongeveer 150.000 ha bos, waarvan 103.000 ha in eigendom van ongeveer 100.000 particuliere eigenaars. Die versnipperde eigendomstoestand bemoeilijkt het beheer. Bosgroepen bieden hier een uitweg. Een bosgroep is een vrijwillig samenwerkingsverband tussen particuliere en openbare bosbeheerders, met als doel een samenhangend en meer kwalitatief bosbeheer te realiseren. Sinds het Besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2003 over de erkenning van de bosgroepen, worden de lopende pilotprojecten omgevormd naar zelfstandige, erkende bosgroepen. Voorheen bestond alleen de mogelijkheid om bosgroeperingen van particuliere eigenaars te laten erkennen. De bosgroepen dragen bij aan de verbetering van de boskwaliteit. Sinds 31 december 2005 zijn 7 bosgroepen erkend voor een periode van drie jaar. In april 2006 werden er nog 5 bosgroepen erkend. In totaal zijn er dus 12 erkende bosgroepen.

In de periode van 1995 tot 2002 werden door toedoen van de bosgroeperingen voor ongeveer 600 ha en meer dan 300 eigenaars bosbeheerplannen goedgekeurd. Op 1 januari

¹⁰⁰ Vzw staat voor vereniging zonder winstoogmerk. Het is weliswaar mogelijk dat de vereniging winst maakt, maar het is in elk geval niet haar doel.

2004 is de bosoppervlakte met beheerplan door toedoen van een bosgroepering of bosgroep opgelopen tot bijna 1400 ha of 4 % van de bosoppervlakte met beheerplan¹⁰¹ (Figuur 2). Er wordt een verdere toename verwacht, dankzij de subsidies voor erkende bosgroepen en de mogelijke ondersteuning via groene jobs. Bij de beheerplannen in voorbereiding is er steeds meer samenwerking met het Agentschap voor Natuur en Bos, gemeentebesturen en andere openbare eigenaars. Het gaat hierbij dikwijls om grote boscomplexen (tot 1000 ha).

Goedgekeurd beheerplan door toedoen van bosgroepen of bosgroeperingen



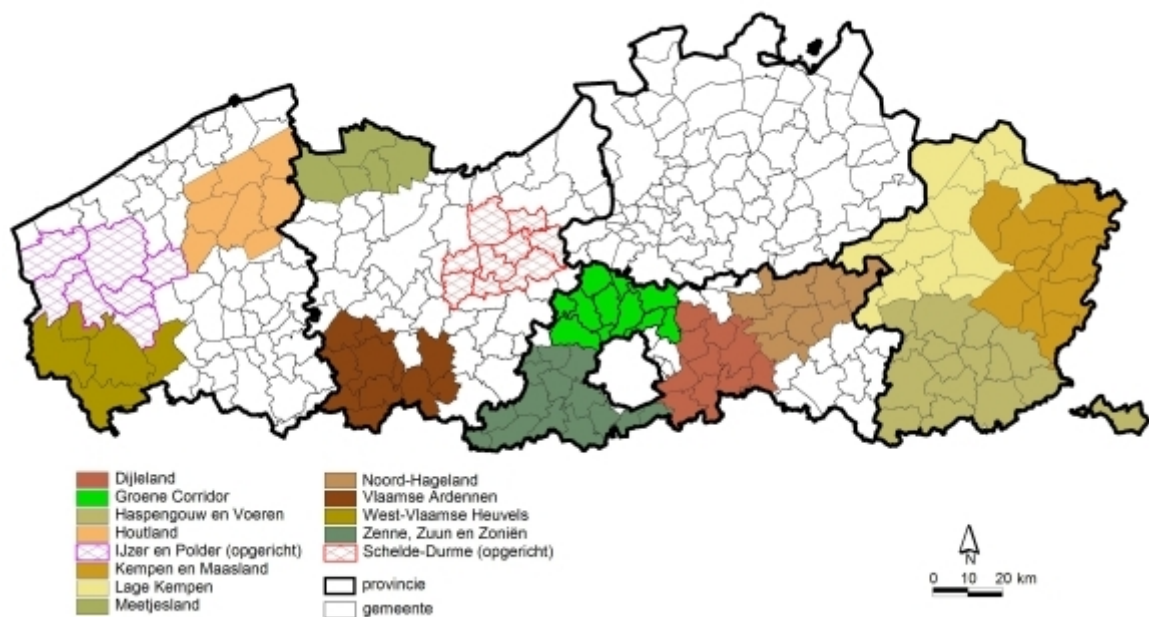
Figuur 2. Goedgekeurde beheerplannen in de periode 1995-2003

Regionale landschappen¹⁰²

In Vlaanderen ligt 48 % van de oppervlakte binnen een Regionaal Landschap (opgericht of erkend). 133 van de 308 gemeenten in Vlaanderen behoren tot een Regionaal Landschap (RL). Sinds 2001 zijn er geen definitief erkende RL meer bijgekomen. In Limburg liggen 100 % van de Limburgse gemeenten in een erkend RL. Volgens het Natuurdecreet (1997) moet bij de oprichting van een RL de oppervlakte minstens 30.000 ha omvatten. De meeste RL hebben een oppervlakte tussen 35.000 en 50.000 ha (Figuur 3). Het kleinste RL is Meetjesland met een oppervlakte van 32.000 ha. Daarnaast zijn er drie uitschieters wat betreft oppervlakte, nl. Kempen en Maasland (74.757 ha), Lage Kempen (81.309 ha) en Haspengouw en Voeren (86.705 ha). De erkende RL Kempen en Maasland, Haspengouw en Voeren, Zenne, Zuun, Zoniën en West-Vlaamse Heuvels krijgen extra subsidies vanwege het feit dat zij groter zijn dan 45.000 ha.

¹⁰¹ Het beheerplan is een belangrijke schakel in de totstandkoming van duurzaam bosbeheer. Via de bosgroep kunnen openbare en particuliere boseigenaars gemeenschappelijke bosbeheerplannen opmaken.

¹⁰² Een Regionaal Landschap is een samenwerkingsverband dat ingesteld wordt op voorstel van een provincie of drie of meer aaneengesloten gemeenten, gericht op overleg en samenwerking met de betrokken doelgroepen ter bevordering van het streekeigen karakter, van natuurrecreatie en natuureducatie, van recreatief medegebruik, van het natuurbehoud en van het beheer, herstel, aanleg en de ontwikkeling van kleine landschapselementen. Het regionale landschap is gericht op de bevordering van de band van de burgers met het omringende landschap en de natuur. De Vlaamse overheid keurt de doelstellingen van een Regionaal Landschap goed aan de hand van het erkenningsdossier en de voorwaarden zoals die worden bepaald in het Natuurdecreet en haar uitvoeringsbesluiten.



Figuur 3. Overzicht van Regionale Landschappen in Vlaanderen

10.4 Financiële instrumenten voor natuur, bos en landschap

Het merendeel van de financiële instrumenten die de Vlaamse overheid heeft voor het realiseren van haar beleidsdoelstellingen voor natuur, is gericht op beheer (MiNa-Raad, 2005: 22). Daarbij wordt een grote verscheidenheid aan terreinbeheerders aangesproken. Hieronder worden een overzicht gegeven van de financiële instrumenten voor natuur, voor bos, voor landschap en voor landbouw. Voorlopig is dus een ruime definitie van natuur gekozen om in eerste instantie zo min mogelijk uit te sluiten in de vergelijking met SN en SAN van het Programma Beheer zoals dat wordt uitgevoerd in Nederland.

Financiële instrumenten voor natuurbeheer

In 2005 zijn 20 financiële instrumenten om de realisatie van de doelstellingen van het natuurbeleid van de Vlaamse overheid te ondersteunen, geïnventariseerd (MiNa-Raad, 2005: 23). Het gaat om 19 subsidies en 1 fiscale maatregel. De beoogde doelgroepen voor deze instrumenten zijn zeer ruim. Het betreft zowel private grondeigenaars (met specifieke aandacht voor landbouwers) als natuurverenigingen, regionale landschappen en natuur- en milieueducatieve centra. De financiële instrumenten voor natuur kunnen worden verdeeld naar verwerving, inrichting, beheer en draagvlakvorming. Vanwege het doel in het onderzoek, de vergelijking met Programma Beheer, gaan we hieronder verder in op het beheer van natuur en laten we verwerving (aankoop), inrichting en draagvlakvorming verder buiten beschouwing.

Dertien (van de twintig) financiële instrumenten voor natuur zijn gericht op het beheer van gebieden. Het gaat om subsidies met uitzondering van één fiscale maatregel. De doelgroepen van deze instrumenten zijn agrariërs, private grondgebruikers en natuurverenigingen. Er zijn vier vrijwillige beheerovereenkomsten voor *agrariërs*:

- Natuurdecreet, artikel 45: subsidie voor het in stand houden van weidevogelsoorten (beheerovereenkomsten soortenbeheer).

- Natuurdecreet, artikel 45: subsidie voor het tot stand brengen van een beschermstrook langs houtige landschapselementen, wegbermen, waterlopen of holle wegen (beheerovereenkomsten perceelsrandenbeheer).
- Natuurdecreet, artikel 45: subsidie voor de handhaving en ontwikkeling van botanisch waardevolle graslanden en kruidengemeenschappen in akkers (beheerovereenkomsten botanisch beheer).
- Natuurdecreet, artikel 45: subsidie voor de aanleg van nieuwe landschapselementen en ontwikkeling en onderhoud van bestaande landschapselementen (beheerovereenkomsten kleine landschapselementen).

Dit zijn subsidies voor de landbouw die aan natuurbescherming gekoppeld zijn. In Tabel 7 staan de bedragen die zijn uitgekeerd voor de jaren 2000-2004. Daarvan is er een deel Europese cofinanciering.

Tabel 7: *Natuurgerichte subsidies aan de landbouw (in euro)*

Startjaar	Weidevogels	Perceelsrand	Landschap	Botanisch	Totaal
2000	249.770	166.885	141.895	0	558.550
2001	127.585	267.795	226.900	0	622.280
2002	259.825	649.675	307.800	0	1.217.300
2003	90.985	526.540	227.600	0	845.125
2004	187.125	361.715	202.170	29.230	780.240
Totaal	915.290	1.972.610	1.106.365	29.230	4.023.495

Daarnaast kent het Natuurdecreet (artikel 43) een vergoeding aan *agrariërs* voor het inkomensverlies ten gevolge van het verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen in het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en andere gebieden.

Verder zijn er nog vergoedingen voor *private grondeigenaars*:

- Natuurdecreet, artikel 44: vergoeding voor lokale natuurprojecten in VEN en andere gebieden.
- Natuurdecreet, artikel 48: vergoeding verhoging waterpeil in VEN en andere gebieden.
- Een vrijstelling van successierechten en een ontheffing (van het Vlaamse deel) in de onroerende voorheffing voor eigenaars van gronden gelegen in het Vlaams Ecologisch Netwerk.

Voor het beheer van erkende natuurreservaten door *terreinbeherende natuurverenigingen* zijn subsidies voor huur, beheerskosten en toezicht:

- Natuurdecreet, artikel 36: subsidie huur erkend natuurreservaat.
- Natuurdecreet, artikel 36: subsidie natuurstreefbeeld¹⁰³ en toezicht in erkend natuurreservaat.
- Natuurdecreet, artikel 36: subsidie voor het opstellen van beheerplan in erkend natuurreservaat.
- Natuurdecreet, artikel 36: subsidie monitoring in erkend natuurreservaat.

Ten slotte bestaat er nog financiële ondersteuning van groene jobs (dit zijn niet op economisch rendement gerichte arbeidsintensieve natuur- en bosbeheerwerken):

¹⁰³ Het natuurstreefbeeld is de vegetatie waarnaar gestreefd wordt via gericht beheer op basis van de aanwezige potenties. Het natuurstreefbeeld is niet hetzelfde als de term natuurdoeltype.

- Bosdecreet, artikel 14bis: subsidie aan *grondgebruikers, grondeigenaars of bosgroepen* voor uitvoering van werken door doelgroepwerknemers op gronden die behoren tot openbaar domein, natuur- of bosreservaten, bossen van een bosgroep of toegankelijke terreinen.

Financiële instrumenten voor bosbeheer

Er bestaan 16 financiële instrumenten ter ondersteuning van de realisatie van de doelstellingen van het bosbeleid: 14 subsidies, 1 fiscale maatregel en 1 heffing. De financiële instrumenten voor bossen zijn gericht op een breed scala aan doelgroepen zoals private bosbeheerders, agrariërs, bosgroepen en wildbeheereenheden. De beoogde doelgroepen van beheer zijn de *private bosbeheerders, landbouwers, wildbeheereenheden* en de *bosgroepen*.

Bebossing is een ingreep die doorgaans tot een toename van natuurwaarden leidt. Er moet dan ook melding worden gemaakt van de subsidies voor bebossing van landbouwgronden. Hierbij moet aangestipt worden dat 50% van deze subsidies gefinancierd zijn met Europese middelen, met name EOGFL cofinanciering.

Steu maatregelen aan *private bosbeheerders*:

- Bosdecreet, artikel 13: subsidie aan bosbeheerders voor bebossing en herbebossing.
- Bosdecreet, artikel 13: subsidie aan bosbeheerders voor openstelling van bossen.
- Bosdecreet, artikel 13: subsidie aan bosbeheerders voor bevordering ecologische bosfunctie.
- Bosdecreet, artikel 13: subsidie aan bosbeheerders voor opstellen van een beheerplan.
- Bosdecreet, artikel 24: vergoeding voor bosbeheerder voor aanwijzing of erkenning van het bos als bosreservaat.
- Decreet van 9 mei 2003: vrijstelling van successierechten voor eigenaars van bossen die beheerd worden volgens de criteria duurzaam bosbeheer

Tevens zijn er nog de vergoedingen voor *agrariërs* en *private eigenaars* voor het bebossen van landbouwgronden in uitvoering van de Europese Plattelandsverordening nr. 1257/1999. Het besluit van de Vlaamse regering (BVR) van 28 maart 2003 vult deze maatregelen verder in. Het betreft volgende financiële maatregelen (Tabel 8):

- Subsidie voor beplanting, bezaaiing of natuurlijke verjonging van landbouwgronden met houtige gewassen.
- Subsidie voor de kosten van het onderhoud gedurende de eerste vijf jaar na de aanplanting.
- Jaarlijkse premie ter compensatie van de inkomensverliezen ten gevolge van bebossing van landbouwgronden.
- 2003 vastgelegd, waardoor het cijfer van 2003 opmerkelijk hoger is.

Tabel 8: Subsidies voor bebossing landbouwgronden (in euro)

	Privé (niet-landbouwer)	Landbouwer	Totaal
1997	395.352	7.914	403.266
1998	635.907	30.453	666.360
1999	330.276	44.700	374.977
2000	538.478	26.035	564.514
2003	2.307.848	62.951	2.370.799
2004	588.569	119.061	707.630
Totaal	4.796.433	291.115	5.087.549

Verwant hieraan zijn de reguliere subsidies voor bebossing. Deze subsidies worden vanaf 2003 eveneens voor 50% gefinancierd met EOGFL-gelden (Tabel 9).

Tabel 9: Subsidies voor bebossing/herbebossing (in euro)

1999	297.853
2000	325.404
2001	238.999
2002	212.978
2003	236.168
2004	316.114
Totaal	1.627.519

Vlaanderen is opgedeeld in 19 bosgroepen, die elk een gebied van 4000 à 10 000 ha bos omvatten, naargelang de versnipperingsgraad en de bebossingsindex. Daarvan zijn er momenteel 12 actief¹⁰⁴. Bosgroepen kunnen opgevat worden als een vorm van collectieve subsidiëring, ten behoeve van boseigenaars. Een voorloper ervan zijn de zgn. "bosgroeperingen", wat een veel kleinschaliger subsidie was.

Een specifieke doelgroep betreft de *bosgroepen* (Tabel 10):

- Bosdecreet, artikel 41bis: basissubsidie ter ondersteuning van de algemene werking van bosgroepen.
- Bosdecreet, artikel 41bis: beheersubsidie ter ondersteuning van de ledenwerving en de werking inzake de bevordering van de criteria duurzaam bosbeheer.
- Bosdecreet, artikel 41bis: subsidie ter ondersteuning van niet op economisch rendement gerichte projecten zoals bestrijding Amerikaanse vogelkers, natuurbeheerwerken e.d.
- Bosdecreet, artikel 41bis: subsidie ter ondersteuning van vormingsactiviteiten door bosgroepen.

Tabel 10.: Subsidies aan erkende bosgroeperingen en bosgroepen

	Basissubsidie	Beheerwerken	Pilootprojecten bosgroepen	Erkende bosgroepen	Totaal
1997	-	-	255.330	-	255.330
1998	-	-	299.317	-	299.317
1999	26.721	44.585	138.820	-	210.126
2000	16.323	201.277	131.383	-	348.983
2001	8.858	259.044	565.197	-	833.099
2002	21.371	78.970	580.000	-	680.341
2003	16.340	2.670	924.896	-	943.906
2004		36.822	714.176	262.899	1.013.897
Totaal	89.613	623.368	3.609.119	262.899	4.584.999

Financiële instrumenten voor landschapsbeheer

Het Landschapsdecreet bevat zeven specifieke subsidieregelingen voor de uitvoering van het landschapsbeleid, die allen zijn gericht op het ondersteunen van het beheer. Het merendeel van de financiële maatregelen voor landschap zijn toegespitst op de *private eigenaars in*

¹⁰⁴ http://www.bosgroep.be/site/over_bosgroepen/algemene_info.htm

beschermde landschappen. Het besluit van de Vlaamse regering van 4 april 2003 heeft de volgende steunmaatregelen:

- Landschapsdecreet, artikel 17: financiële bijdrage voor het uitvoeren van onderhouds- en instandhoudingsmaatregelen in een beschermd landschap.
- Landschapsdecreet, artikel 17: financiële bijdrage voor het opmaken van een landschapsbeheerplan voor een beschermd landschap.
- Landschapsdecreet, artikel 17: financiële bijdrage voor het uitvoeren van instandhoudings- en onderhoudsmaatregelen vastgesteld in een landschapsbeheersplan.
- Landschapsdecreet, artikel 17: financiële bijdrage voor het uitvoeren van herstel en verbeteringswerkzaamheden vermeld in een goedgekeurd beheerplan.
- Landschapsdecreet, artikel 17: financiële bijdrage voor het uitvoeren van ontsluitings-, onderzoeks- en voorlichtingswerkzaamheden vermeld in een goedgekeurd beheerplan.

Daarnaast zijn er de volgende twee vergoedingen voor de *regionale landschappen* betreffende het sluiten van beheerovereenkomsten voor de uitvoering van Europese Plattelandsverordening nr. 1257/99:

- Landschapsdecreet, artikel 18 sexies: vergoeding voor de werking van een landschaps animator bij de regionale landschappen.
- Landschapsdecreet, artikel 18 sexies: vergoeding voor de werking van een landschapsteam bij de regionale landschappen.

Effectiviteit van het beleid

De Vlaamse overheid beschikte in 2005 niet over gebiedsdekkende informatie over de toestand van de natuur in het buitengebied. De impact en effectiviteit van beleidsinstrumenten zoals de natuurvergunning, de inrichtingsinstrumenten en de regionale landschappen is onduidelijk (Natuurrapport 2005: 34).

De beheerovereenkomsten met agrariërs betreffende perceelrandenbeheer en kleine landschapselementen kennen een groot opnamesucces. Na tweederde van de programmeringsperiode van het Programma voor Plattelandsontwikkeling Vlaanderen 2000–2006 hebben ze hun oppervlakte doelstelling al ruimschoots gehaald met respectievelijk 131 % en 151 %. Maar de overeenkomsten die specifiek gericht zijn op het behoud en het herstel van kwetsbare of achteruitgaande soorten in daartoe afgebakende gebieden, weidevogelbeheer en botanisch beheer, kennen een veel beperkter succes. Na tweederde van de programmeringsperiode is respectievelijk 42 % en 36 % van de oppervlakte doelstelling gehaald. In 2005 constateerde het Instituut voor Natuurbehoud een groot gebrek aan kennis over de ecologische effectiviteit van het Vlaamse beleidsinstrumentarium zoals beheerovereenkomsten en steun aan biologische landbouw (Natuurrapport 2005: 259).

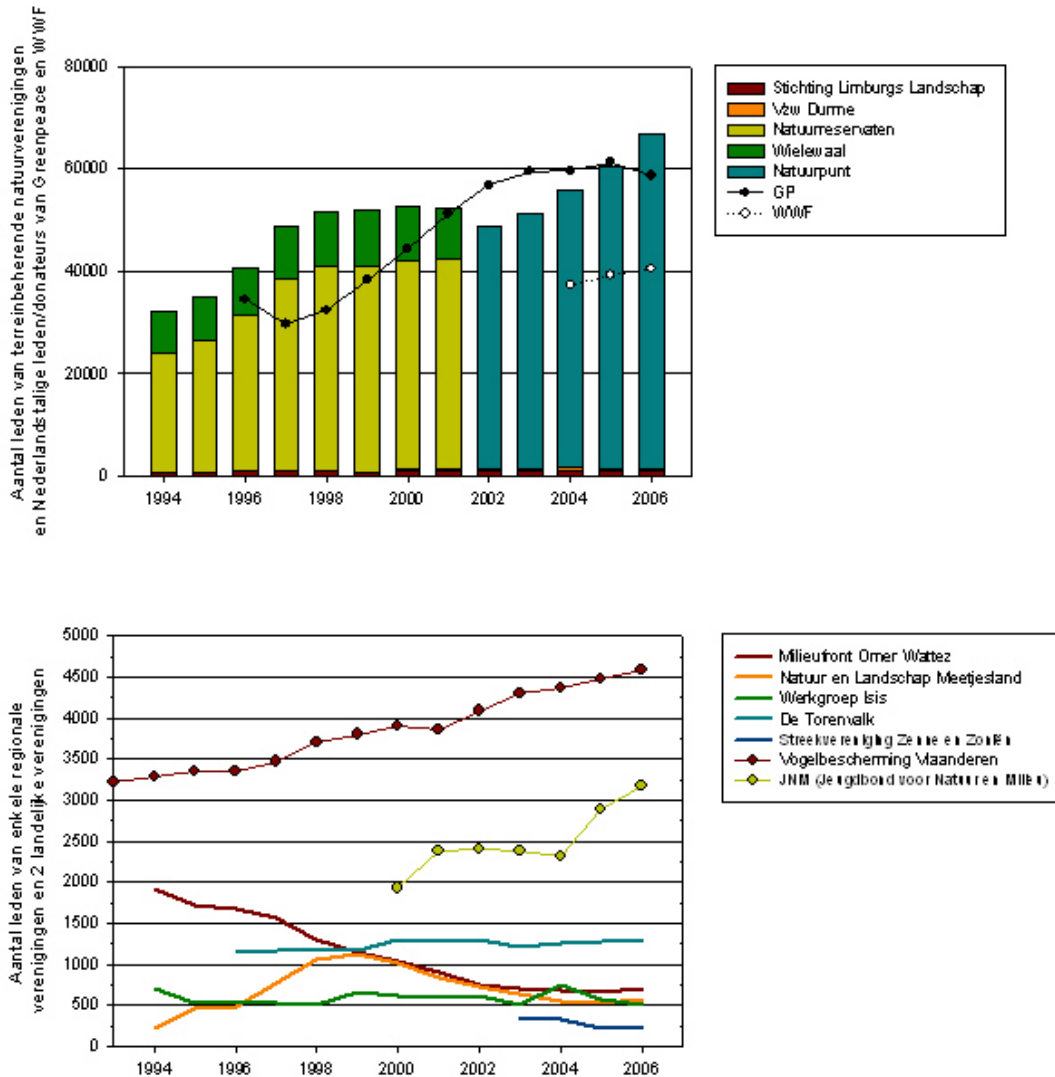
Draagvlak voor de regelingen

Een indicator van sociaal draagvlak voor subsidieregelingen van het natuurbeleid is het aantal agrariërs met een beheerovereenkomst en/of een gebruikersovereenkomst.

Twee indicatoren van het politieke draagvlak zijn het budget voor natuur van de Vlaamse overheid en de provinciale subsidies voor natuur (Natuurrapport 2005: 448). Er zijn echter geen actuele gegevens over deze indicatoren. De meest recente gegevens hebben betrekking op de periode 1996-2001 en gaan over politiek draagvlak (Natuurrapport 2003: 297). In de periode 1996-2001 zijn de beheersubsidies bijna verzesvoudigd. Tussen 1996 en 1998 zijn aan zeven verenigingen subsidies toegekend: VZW Durme, Vogelbescherming Vlaanderen, Koninklijke Maatschappij voor Dierkunde, Koninklijke Vereniging voor Natuur en Stedenschoon, Natuurreservaten, Stichting Limburgs Landschap en Wielewaal. Vanaf 1999 maken ook Orchis, Werkgroep Natuurreservaten Linkeroever-Waasland (WNL) en Werkgroep Hobokense

Polder (WHOP) aanspraak op subsidiëring. De subsidies aan terreinbeherende verenigingen tussen 1999 en 2000 zijn verdubbeld.

Een indicator voor het middenveld draagvlak is het ledenaantal van natuurverenigingen. In Figuur 4 (boven) worden de ledenaantallen gegeven van de drie door de Vlaamse overheid erkende terreinbeherende natuurverenigingen: Natuurpunt, Stichting Limburgs Landschap en Durme.



Figuur 4. Ledenaantallen van natuur- en milieuverenigingen;

Ook de Nederlandstalige leden/donateurs van de internationale natuur- en milieuverenigingen Greenpeace en WWF worden weergegeven. Natuurpunt ontstond in 2002 uit de fusie tussen Natuureservaten vzw en De Wielewaal. Het uitzuiveren van dubbele lidmaatschappen (geraamd op 30 %) verklaart een terugval in de ledenaantallen in het jaar van de fusie. Het aantal leden van Natuurpunt blijft sindsdien jaar na jaar stijgen, met een toename van meer dan 6.500 leden in 2006. Figuur 4 (onder) geeft als context de ledenaantallen weer van vijf regionale natuur- en milieuverenigingen, en van twee landelijke verenigingen (Vogelbescherming Vlaanderen en de Jeugdbond voor Natuur en Milieu (JNM)). De regionale

natuurverenigingen vertonen een onderling afwijkend en vaak fluctuerend patroon. In diverse regio's fungeren Natuurpunt-afdelingen in de praktijk meer en meer als regionale natuurvereniging. Zo telde Natuurpunt Antwerpen Noord eind 2005 3.662 leden, een toename met ruim 9% ten opzichte van het jaar voordien. De JNM, een landelijke jeugdvereniging met lokale werking, kende de voorbije twee jaren een sterke ledengroei met een toename van 25% in 2005 en 10% in 2006. Daarmee werd voor het eerst de kaap van de 3000 leden overschreden. De meeste verenigingen die op landelijk niveau actief zijn, kenden de voorbije jaren een stijgend ledenaantal, behalve Stichting Limburgs Landschap en Greenpeace in 2006. Sinds 2006 is Natuurpunt met meer dan 65.000 leden de grootste natuurvereniging in Vlaanderen. De regionale verenigingen vertonen fluctuerende ledenaantallen.

10.5 Vergelijking van de regelingen in Vlaanderen en Nederland

Het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) waarbij wordt gestreefd naar een areaal van 125.000 ha, heeft natuur als hoofdfunctie. De landbouw en recreatie zijn ondergeschikt. Het VEN is vergelijkbaar met de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in Nederland. De zogeheten Natuurverbindingengebieden (NVBG) zijn vergelijkbaar met de ecologische verbindingzones in Nederland. Samen met de Natuurverwevingsgebieden (NVWG) vormen de Natuurverbindingengebieden de IVON in Vlaanderen. Bij de Natuurverwevingsgebieden is natuur ondergeschikt. De streefwaarden zijn 70.000 ha voor landbouw en natuur en 80.000 ha voor natuur met recreatie, bosbouw en/of overig groen. Het Natuurrichtplan in Vlaanderen is vergelijkbaar met het beheerplan¹⁰⁵ in Nederland.

Het Agentschap voor Natuur en Bos is vergelijkbaar met Staatsbosbeheer in Nederland. Wat in Nederland de Vereniging Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen zijn, zijn in Vlaanderen de door de Vlaamse overheid erkende terreinbeherende natuurverenigingen: Natuurpunt vzw, Durme vzw, Stichting Limburgs Landschapsbeheer vzw. Vlaanderen kent geen agrarische natuurverenigingen maar wel zogeheten bosgroepen: een samenwerkingsverband tussen particuliere en publieke bosbeheerders.

Het natuurbeheer in Vlaanderen wordt niet centraal aangestuurd vanuit de federale regering. Ook wordt het natuurbeheer niet (decentraal) vanuit de provincies van Vlaanderen aangestuurd. Maar het gezag zit daartussen namelijk de Vlaamse overheid.

¹⁰⁵ De Nederlandse overheid heeft in 2007 162 Natura 2000-gebieden aangewezen. Dat zijn begrensde gebieden met bepaalde natuurwaarden en natuurdoelen (instandhoudingsdoelen). En de Natuurbeschermingswet 1998 schrijft voor dat er voor al deze gebieden een beheerplan moet komen. Het bevoegd gezag (rijk of provincie) moet voor elk aangewezen Natura 2000- gebied een beheerplan vaststellen. In het beheerplan staan de maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de instandhoudingsdoelen worden gerealiseerd en de activiteiten die in en rond het gebied geen effect hebben op de soorten en habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen. Voor die activiteiten is dan geen vergunning nodig op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Met het beheerplan weten beheerders, gebruikers en belanghebbenden welke activiteiten in het Natura 2000-gebied in geen geval zijn toegestaan zonder dat deze eerst getoetst zijn aan de Natuurbeschermingswet 1998 (Habitattoets).

10.6 Slotbeschouwing

Het natuurbeleid en natuurbeheer in Vlaanderen lijkt in veel opzichten op Nederland. Onderscheidend is de aanwezigheid en rol van de zogenoemde bosgroepen. Bosgroepen kunnen interessant zijn voor Nederland. In Nederland loopt particulier natuurbeheer achter op de doelstellingen.

Verder is de verantwoordelijkheid voor natuur in Vlaanderen ondergebracht in het Ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie in tegenstelling tot Nederland waar het zit bij het Ministerie van Landbouw.

Wat betreft de effectiviteit en efficiëntie van het natuurbeleid in Vlaanderen was al in 2004 in het regeerakkoord van de nieuwe Vlaamse Regering een evaluatie aangekondigd van de instrumenten voor natuur- en bosbeleid. Vervolgens werd in de loop van 2006 een haalbaarheidsstudie verricht naar de databeschikbaarheid en evalueerbaarheid van 10 gebiedsgerichte instrumenten van het van het natuur- en bosbeleid.

Verder stelde de Vlaamse minister van Leefmilieu en Natuur, Kris Peeters in februari 2006 ¹⁰⁶ dat naast de terreinbeherende verenigingen ook andere grondeigenaren (meer particulieren en landbouwers), gebruikers van gebieden en gemeenten zouden moeten worden betrokken bij en worden ingeschakeld voor het natuurbeheer in Vlaanderen.

In 2007 stelde het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek in Vlaanderen dat momenteel de effectiviteit en kosteneffectiviteit voor geen enkel instrument kan worden aangetoond, behalve voor lokale studies op projectniveau (bv. individuele reservaten)¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Bron: www.tinnerombouts.be (geraadpleegd in december 2007)

¹⁰⁷ Natuurrapport 2007, INBO.

11 Conclusies

Programma Beheer en de verschillende bestuurslagen

Programma Beheer komt in handen van de provincies, maar men blijft (deels) afhankelijk van de EU (via POP) en van het Rijk (via bestuursovereenkomsten). In de bestuursovereenkomsten staan de doelen die verwezenlijkt moeten worden. Rijk en provincie onderhandelen over de bestuursovereenkomsten en dus over de doelen. Provincie mag wel zelf weten hoe ze de doelen gaan verwezenlijken.

Beleidsruimte voor aanpassen Programma Beheer

Vanuit de EU worden mogelijkheden geboden en tegelijkertijd beperkingen opgelegd. Mogelijkheden en beperkingen hebben vooral te maken met de SAN, en minder met de SN. Belangrijkste mogelijkheden SAN: cofinanciering agrarisch natuurbeheer. Bovendien zie je dat agrarisch natuurbeheer in de EU-lidstaten heel verschillend wordt ingevuld (zie artikel Landschap). Daaruit blijkt veel vrijheid om het na eigen inzicht in te vullen. Belangrijkste beperking SAN: de staatssteuntoets. Er zijn strikte regels hoeveel je de boeren mag betalen. Mogelijkheden wat betreft de SN: heel beperkte cofinanciering. Beperking: strikte regels rond Natura 2000.

Vanuit het Rijk worden ook mogelijkheden geboden en tegelijkertijd beperkingen opgelegd. Belangrijkste mogelijkheden: financiering via ILG. En de intentie om natuurbeleid te decentraliseren. Beperkingen: via de bestuursovereenkomsten zijn afspraken gemaakt waar de provincies zich aan moeten houden. En de vraag is of de financiering voldoende is. Bovendien blijft Staatsbosbeheer vanuit het Rijk aangestuurd. Dus de provincies krijgen niet de zeggenschap over alle natuurbeheerders.

Wat kunnen we leren van het buitenland?

Welke ontwikkelingen in het buitenland zijn interessant voor Nederland?

- Ook in buitenland worden bestuurlijke vernieuwingen doorgevoerd voor het natuurbeleid. Soms gaat het daarbij om een proces van decentralisatie (bijv. Denemarken), en soms om meer centralisatie (bijv. Engeland en Duitsland).
- Opvallend is dat zowel in Denemarken waar men momenteel kiest voor decentralisatie, als in Engeland waar men kiest voor meer centralisatie, voor een systeem wordt gekozen waarbij op regionaal niveau plannen worden gemaakt, maar op lokaal niveau beslissingen worden genomen en ook de uitvoering wordt geregeld.
- Ook in het buitenland is men op zoek naar methoden voor kwaliteitsborging van natuurbeheer. Vooral in Denemarken is men bezig systemen op te zetten voor monitoring en evaluatie.
- De mate van controle van rijksoverheid op lagere bestuursniveaus en natuurbeheerders verschilt erg per land. Zo lijkt het erop dat in Frankrijk die controle beperkt is (of in ieder geval niet expliciet geformuleerd), terwijl men in Denemarken druk bezig is om goede controlesystemen te ontwikkelen.
- In het buitenland, met name Vlaanderen, werkt men met samenwerkingsverbanden. Bijvoorbeeld particuliere bosbezitters worden samen met publieke bosbeheerders verenigd in bosgroepen. Op regionaal niveau worden Regionale Landschappen ingesteld, op initiatief van provincie en gemeenten, en gericht op samenwerking met betrokken doelgroepen. Dit kan interessant zijn vanuit het oogpunt van gebiedscontracten.

Literatuur

De literatuurlijsten van de afzonderlijke landenstudies zijn hieronder apart weer-gegeven.

- Algemene Rekenkamer, 2006, Ecologische Hoofdstructuur, Sdu uitgevers, Den Haag.
- Bal, D. H.M. Beije, M. Fellingier, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal en F.J. van Zadelhoff, 2001, Handboek Natuurdoeltypen. Tweede, geheel herziene druk. Wageningen: Expertise-centrum LNV.
- CRM, 1975, Nota: relatie tussen landbouw, natuur- en landschapsbehoud. (Relatienota), Ministerie van Cultuur, Ruimtelijke ordening en Milieu, nota aan Tweede Kamer der Staten-Generaal 1974-1975 13285 nr. 1-3. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Dienst Regelingen, 2006, Uitvoeringsrapportage 2000-2005 Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en Subsidieregeling Natuurbeheer (SN), Den Haag.
- DLV Groen en Ruimte, 2003, Tussentijdse evaluatie Programma Beheer (eindrapport), B&A Groep BV, Den Haag.
- Financiën, 1991, Verder bouwen aan beheer, Ministerie van Financiën, Heroverwegingswerkgroep Beheersregels, SDU, Den Haag
- Guldmond, A & H. Kloen, 2002, Het cultuurlandschap en de boer, Landschap, 19/4.
- Hazeu, C.A., 2000, Institutionele economie – een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken, uitgeverij Couthinho, Bussum.
- Hilhorst, R. *et al.*, 2003, Tussentijdse evaluatie Programma Beheer, B&A Groep en DLV Groen & Ruimte, Den Haag.
- Hodge, I. & S. MacNally, 1998, Evaluating the environmentally sensitive areas; the value of rural environments and policy relevance, *Journal of Rural Studies*, 14(3).
- Kamphorst, D.A. en T.A. Selnes, 2007, Investeringsbudget Landelijk Gebied: betekenis voor het natuurbeleid; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu. WOt-rapport 62.
- Kleijn, D., F. Berendse, R. Smit & N. Gilisen, 2001, Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch Agricultural Landscapes, *Nature* 413.
- Kleijn, D. & W.J. Sutherland, 2003, How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity?, *Journal of Applied Ecology*, 40.
- Kleijn, D., R.A. Baquero, Y. Clough, M. Díaz, J.D. Esteban, F. Fernández, D. Gabriel, F. Herzog, A. Holzschuh, R. Jöhl, E. Knop, A. Kruess, E.J.P. Marshall, I. Steffan-Dewenter, T. Tschantke, J. Verhulst, T.M. West, & J.L. Yela, 2006, Mixed biodiversity benefits of agri-environment schemes in five European countries, *Ecology Letters*, 9.
- Koeijer, T. de, *et al.*, 2006, Methodiekontwikkeling kosteneffectiviteit van het natuurbeleid – De realisatie van het natuurdoel 'Natte Heide', WOt rapport 20, WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Leneman, H. *et al.*, (2004a), Functieverandering van landbouw naar natuur - Naar een grotere deelnamebereidheid van particulieren, LEI rapport nummer 7.04.07.
- Leneman, H. *et al.*, (2004b), Deelnamebereidheid en continuïteit van het Agrarisch Natuurbeheer, LEI rapport nummer 7.04.06.
- Ligthart, S.S.H., 2005, Realisatie EHS: de provincies aan het stuur? - Achtergronden bij de Natuurbalans, Milieu- en Natuurplanbureau, Rapport 408763007/2005.
- LNV, 1990, Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

- LNV, 1992, Nota Landschap. Regeringsbeslissing Visie Landschap. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV, 1993, Bosbeleidsplan. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV, 1995, Structuurschema Groene Ruimte. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV, 2000, Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV, 2003, Landelijke Natuurdoelenkaart. Tweede Kamer, 29 200 XIV nr. 63, Den Haag: Sdu.
- LNV, 2006, Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013, Den Haag, Sdu.
- LNV, 2006, LNV-beleid in 2007. De plannen van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- Marggraf, R., 2003, Comparative assessment of agri-environment programmes in federal state of Germany. In: *Agriculture, Ecosystems and Environment* 98 (1-3), p. 507-516.
- MNP, 2005, Van aankoop naar beheer - Verkenning kansrijkheid omslag natuurbeleid. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP, 2007, Van aankoop naar beheer II – Ex ante evaluatie omslag natuurbeleid, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP, 2005, Natuurbalans 2005, Milieu- en Natuurplanbureau, Sdu uitgevers, Den Haag.
- MNP, 2006, Natuurbalans 2006, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP, 2007, Natuurbalans 2007, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP, Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer, - Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006, Bilthoven
- Oosterbaan, A. *et al.*, 2006, Kosteneffectiviteit van beheer van bos- en natuurterreinen, Alterra rapport 1400, Wageningen.
- Sanders, M.E. en A.H. Prins, 2001, Provinciaal natuurbeleid: kwaliteitsdoelen voor de Ecologische Hoofdstructuur, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Sollart, K.M. en F.J.P. van den Bosch, 2006, De provincies aan het werk – Praktijkervaringen van provincies met natuur- en landschapsbeleid in de periode 1990-2005, WOt-werkdocument 45. WOt Natuur & Milieu, Wageningen.
- Smits, M.J., P. Driessen, P. Glasbergen, 2007, Landbouwmilieumaatregelen in vergelijkend perspectief - Ervaringen in vier landen, *Landschap*, 24/1, pp. 39-47.
- Smits, M.J. en A. Gaaff, 2007, Stilte rond Ecologische Hoofdstructuur is slechts schijn – Van bescherming van planten en dieren naar dienst aan mens en maatschappij, *Spil*, 235-236, nummer 2, blz. 15-20.
- Vereijken, P.H. *et al.*, 2005, Kan het natuurbeleid ruimtelijk-economisch efficiënter?, PRI, rapport no. 109, Wageningen.
- VOLT, 2003, Mid term evaluatie van het Vlaams programma voor plattelandontwikkeling 2000-2006, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Land- en Tuinbouw, Vlaamse Onderzoekseenheid Land- en Tuinbouweconomie, Brussel.
- VROM, 2004, Nota Ruimte: Ruimte voor Ontwikkeling. Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.
- Whitby, M., 2000, Reflections on the costs and benefits of agri-environmental schemes, *Landscape Research*, 25(3).
- Zwetsloot, Piersma en Meester, 2005, Balanceren tussen structuurbeleid en plattelandsbeleid, in: Meester e.a., EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen.

Literatuurlijst landenstudie Denemarken

- Bjørkbom, Niels (8 maart 2007), chef Miljødienst Odense, *De nye statslige miljøcentre* (de nieuwe rijksmilieucentra), powerpoint presentatie, Middelfart.
- Holbeck (2007), power point presentatie op de 'Plantekongres' in 2007.
- Huntingford, S. (2007), *Erfaringer med utarbejdelser af naturplaner* (ervaringen met de uitwerking van natuurplannen), Sydvestjysk Landboforening, powerpoint-presentatie 'Plantekongres'.
- Miljøministeriet (2003), *Lov om Naturbeskyttelse* (Natuurbeschermingswet), www.retsinfo.dk
- Miljøministeriet (2004), *Natur & Miljø, Danmarks natur, thema 2004*, Kopenhagen.
- Miljøministeriet (beleidsnotitie regering van 4 oktober 2006), *Fremtidens natur-vores ansvar. Regeringens naturpolitiske redegjorelse 2006* (De natuur van de toekomst, onze verantwoordelijkheid. Een toelichting op het natuurbeleid van de regering).
- Milieuministerie (2007), "Skov- og Naturstyrelsen orienterer om planlægning, naturbeskyttelse og skovpolitik, nr.2, 2007 (Staatsbos en Natuurbeheer oriënteert om natuurbescherming en bosbeleid).
- Milieuministeriet (2007), Overzicht rijksbelangen in de gemeentelijke planning 2009.
- Miljøministeriet, Skov- en Naturstyrelsen (2007), *Skov en natur i tal 2007*.
- Miljøministeriet (2005), Skov- en Naturstyrelsen in samenwerking met Dansk Landbrugsrådgivning, *Landbrugsdrift og Natura 2000* (landbouwbedrijvigheid en Natura 2000).
- Nationale Følgegruppe (2006), *Rapport fra den Nationale Følgegruppe vedr. Nationalparker* (rapport van de nationale volggroep).
- Rasmussen, Anne-Marie, vise-directeur Skov- og Naturstyrelsen (2006), *Det åbne land-kommunernes nye planopgaver* (Het open land- de nieuwe taken van de gemeente), op het 'Det 56.Danske Byplanmøde' (de 56^e Deense Stadsplanningvergadering), Ringkøbing.
- Regering (april 2004), Det Nye Danmark. En enkel offentlig sektor tæt på borgeren (De Nieuwe Denemarken. Een vereenvoudigd publieke sector dicht op de burger).
- Rijksplanologisch Dienst (RPD), *Het gras bij de buren*, NAI Uitgevers, 2005

Websites

- www.dn.dk/sw75578.asp
- www.globalis.no
- www.skovognatur.dk
- www.lr.dk
- www.greve.dk/upload/de_nye_opgaver.pdf
- www.mim.dk/Om+Ministeriet/Departementet/
- www.retsinfo.dk
- www2.skovognatur.dk/natura2000/love_forvaltning/Anmeldeordning/brochure.htm
- <http://dffe.dk/Default.asp?ID=36495>
- www2.skovognatur.dk/Service/Tilskud/Vaadamraader

Relevante gesprekken werden voor een eerder onderzoek telefonisch gevoerd met de volgende mensen:

- Lars Olfeld, Ministerie van Milieu, Directie Bos en Natuur;
- Michael Stolte, Danmarks Naturfredningsforening, Deense natuurbeschermingsorganisatie.

Literatuurlijst landenstudie Frankrijk

Baschet, Jean-François. 2005. 'Evaluation of the Agri-environmental measures implemented in France from 2000 to 2002 under the CTE Farming Contracts scheme'. *Evaluating Agri-Environmental Policies: Design, Practice and Results*. Parijs, OESO.

Institut français de l'environnement (IFEN) *Environnement en France*, oktober 2006.

Comité français de l'Union internationale pour la conservation de la biodiversité, 2006. *Gouvernance et biodiversité: Etat des lieux en droit français et propositions d'action*. November. (www.uicn.fr)

Websites

www.cnasea.fr/accueil (CNASEA)

www.ecologie.gouv.fr/sommaire.php3 (MEDD)

www.enf-conservatoires.org/ (Regionale en departementale conservatoires van natuurgebieden - *Conservatoires d'espaces naturels*)

www.ifen.fr/acces-thematique/nature-et-biodiversite/espaces-naturels/la-gestion-contractuelle-des-espaces.html (IFEN)

www.natura2000.fr

www.onf.fr/index.htm (Staatsbosbeheer)

www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr/fr/accueil/ (Regionale natuurparken – PNR)

Literatuurlijst landenstudie Duitsland (Noordrijn-Westfalen)

Bundesamt für Naturschutz (BfN) (2005), *Nature Data 2004*, Bonn: BfN

BMELV (2006), *Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013*, Berlin: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege - Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), 25-03-2002

Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft - Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen (LG NRW), in Kraft getreten am 10.01.2006

MUNLV (2007), *Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013*, Düsseldorf: Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

OECD (2001), *Environmental Performance Reviews: Germany*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development

Roza, P. en J. Vader, Interview met Matthias Herbert, Marita Böttcher en Ines Scheibler, Bundesamt für Naturschutz, Leipzig, 4 december 2006

Roza, P., Telefonisch interview met dhr. Verbücheln, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, 6 september 2007

Statistisches Bundesamt (2005), *Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung*, Fachserie 3 / Reihe 5.1, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt

Websites

www.bfn.de

www.biostationen-nrw.org

www.bmu.de

www.bund.net
www.bund-nrw.de
www.dnr.de
www.lanuv.nrw.de
www.lb-naturschutz-nrw.de
www.lnu-nrw.de
www.munlv.nrw.de
www.nrw.nabu.de

Literatuurlijst landenstudie België (Vlaanderen)

Bogaert, D. (2004), *Natuurbeleid in Vlaanderen*, proefschrift.
Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (2003), *Natuurrapport (NARA) 2003*, Brussel.
Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (2005), *Natuurrapport (NARA) 2005*, Brussel.
Milieu- en Natuurraad Vlaanderen (2005), *Financiële instrumenten voor natuur, bos en landschap*, rapport.

Websites

www.natuurindicatoren.be

Literatuurlijst landenstudie Groot-Brittannië (Engeland)

Ecoscope Applied Ecologists (2003), *Review of Agri-Environment Schemes. Monitoring information and R&D results*, final report, part B, chapters 10-14.
English Nature (2002), *Nature Conservation. A Guide for policy makers and shapers*, UK
New Forest District (2004), *Coastal Management plan February 2004*, Appendix 1, Nature Conservation Designations.
OECD (2005), *Evaluating Agri-environmental Policies: Design, Practice and Results*, Chapter 8, Evaluating Agri-environment schemes in England.
Ruimtelijk Planbureau (2005), *Het gras bij de bureu. De rol van planning bij bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland*, NAI Uitgevers, Rotterdam.
Sutton, J. (2004), *Review of the Reserves Enhancement Scheme (RES). Summary of recommendations paper*, English Nature, UK.
The National Trust (2003), *Nature and the National Trust*, UK.

Websites:

www.defra.gov.uk
www.wcl.org.uk
www.rase.org.uk
www.cpre.org.uk
www.cnp.org.uk
www.naturalengland.org.uk
www.naturenet.net
www.nationaltrust.org.uk
www.ndad.nationalarchives.gov.uk

Begrippenlijst en afkortingen

Catalogus Groenblauwe diensten: In de Catalogus staan de maximprijzen die betaald mogen worden voor werkzaamheden van boeren op het gebied van ontwikkeling en beheer van natuur, landschap, water en toegankelijkheid. Overheden hoeven met de projecten die in de Catalogus staan niet langer meer naar de EU voor de Staatssteuntoets. Actualisatie van de catalogus vindt eenmaal per jaar plaats.

DLG (Dienst Landelijk Gebied): een agentschap van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De dienst werkt voor bestuurlijke opdrachtgevers en voert ook wettelijke taken uit.

DR (Dienst Regelingen) is een uitvoeringsinstantie die regelingen en wetten uitvoert voor rijks- en provinciale overheden. DR is een uitvoeringsdienst van LNV, ontstaan uit de fusie van LASER, Bureau Heffingen, het LNV-Loket en Dienst Basisregistraties.

EHS: De Ecologische Hoofdstructuur is een netwerk van gebieden in Nederland waar de natuur (plant en dier) in feite voorrang heeft. Het netwerk helpt voorkomen dat planten en dieren in geïsoleerde gebieden uitsterven en dat de natuurgebieden hun waarde verliezen.

Groene diensten: Bij groene diensten gaat het om activiteiten op het gebied van natuur, water, landschap (inclusief cultuurhistorie) en toegankelijkheid die de kwaliteit van het landelijk gebied verhogen die verder gaan dan waartoe de beheerder wettelijk is verplicht en die vrijwillig en meestal tegen een vergoeding worden uitgevoerd

Groenfonds: Het Groenfonds financiert projecten voor natuur, bos en landschap en geeft financieel advies over natuurprojecten voor zowel overheden, particulieren als particuliere organisaties. Het Groenfonds beheert het ILG.

ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied): Het ILG is een bundeling van de verschillende rijks- en provinciale, bedoeld voor inrichting en beheer van landelijke gebieden.

Inrichtingssubsidie: Eenmalige vergoeding van de kosten voor noodzakelijke aanpassingen om aan een beheers- of landschapspakket te voldoen.

Natura 2000: is een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden. Het netwerk omvat alle gebieden die zijn beschermd op grond van de Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) van de EU.

PMJP (Provinciaal meerjarenprogramma): Elke afzonderlijke provincie stelt een zevenjarig provinciaal meerjarenprogramma op waarin staat beschreven welke doelen de provincie in haar gebieden wil bereiken en hoe die doelen worden gefinancierd. De bijdrage van gemeenten, waterschappen en andere financiers worden zo compleet mogelijk aangegeven. Over de rijksfinanciering sluit de provincie een overeenkomst met het Rijk.

POP (Plattelandsonwikkelingsprogramma): Het plattelandsonwikkelingsprogramma is een subsidieprogramma dat op de ontwikkeling van het platteland in brede zin is gericht. Het is de nationale invulling van de Europese Plattelandsverordening (de kaderverordening Plattelandsontwikkeling).

Programma Beheer: Het Programma Beheer is een samenhangend pakket van maatregelen en subsidies voor zowel natuurgebieden als voor landbouwgebieden dat is opgesteld door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

PSAN (Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer): Onderdeel van Programma Beheer. Doel is het ontwikkelen en in standhouden van natuur op landbouwgronden door met name agrarische ondernemers. Sinds 1 januari 2007 is de SAN overgegaan in de PSAN.

PSN (Provinciale Subsidieregeling Natuurbeheer): Onderdeel van Programma Beheer. Doel is de bevordering van natuur, bos en landschap in gebieden waar de instandhouding of ontwikkeling van natuurwaarden en van bos de primaire functie vormt. Sinds 1 januari 2007 is de SN overgegaan in de PSN.

SAN (Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer): Onderdeel van Programma Beheer. Doel is het ontwikkelen en in standhouden van natuur op landbouwgronden door met name agrarische ondernemers.

SN (Subsidieregeling Natuurbeheer): Onderdeel van Programma Beheer. Doel is de bevordering van natuur, bos en landschap in gebieden waar de instandhouding of ontwikkeling van natuurwaarden en van bos de primaire functie vormt.

Staatssteuntoets: Staatssteun is het selectief (financieel) helpen van ondernemingen door de overheid, met ongewenste effecten op mededinging en handel tussen de Europese lidstaten. Staatssteuntoets is controleren of de subsidieverlening door de overheid aan de Europese staatssteunregels voldoet.

Subsidie functieverandering: Subsidie ter compensatie voor de daling van de economische waarde van een perceel als gevolg van een blijvende omvorming van landbouwgrond naar bos- of natuurterrein.

Tbo (Terreinbeherende organisatie): Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen.

VHR (Vogel- en Habitatrichtlijn): Twee richtlijnen van de EU. Doel van de Vogelrichtlijn is de instandhouding van alle in het wild levende vogelsoorten. De Habitatrichtlijn is een aanvulling op de Vogelrichtlijn en heeft als doel de bescherming van de leefgebieden van aangewezen planten- en diersoorten, anders dan vogels, en de bescherming van aangewezen natuurlijke biotopen.

WILG (Wet Inrichting Landelijk Gebied): Deze wet regelt de nieuwe rollen van Rijk, provincies en DLG bij de uitwerking en uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied en de financiering daarvan.

(Bovengenoemde definities zijn grotendeels overgenomen van verschillende websites, met name www.groenloket.nl en www.ilg.nu)

Wot-onderzoek

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

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen. T 0317 – 47 78 44; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl
De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de Wot-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

2006

- 21 *Rienks, W.A., I. Terluin & P.H. Vereijken.* Towards sustainable agriculture and rural areas in Europe. An assessment of four EU regions
- 22 *Knegt, B. de, H.W.B. Bredenoord, J. Wiertz & M.E. Sanders.* Monitoringsgegevens voor het natuurbeheer anno 2005. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 1
- 23 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-001 – Monitor- en Evaluatiesysteem Agenda Vitaal Platteland
- 24 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek Natuurplanbureaufunctie
- 25 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-385 - Milieuplanbureaufunctie
- 26 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-394 – Natuurplanbureaufunctie
- 27 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04 - Kennisbasis
- 28 *Verboom, J., R. Pouwels, J. Wiertz & M. Vonk.* Strategisch Plan LARCH. Van strategische visie naar plan van aanpak
- 29 *Velthof, G.L. en J.J.M. van Grinsven (eds.)* Inzet van modellen voor evaluatie van de meststoffenwet. Advies van de CDM-werkgroep Harmonisatie modellen
- 30 *Hinssen, M.A.G., R. van Oostenbrugge & K.M. Sollart.* Draaiboek Natuurbalans. Herziened versie
- 31 *Swaay, C.A.M. van, V. Mensing & M.F. Wallis de Vries.* Hotspots dagvlinder biodiversiteit
- 32 *Goossen, C.M. & F. Langers.* Recreatie en groen in en om de stad. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 33 *Turnhout, Chr. Van, W.-B. Loos, R.P.B. Foppen & M.J.S.M. Reijnen.* Hotspots van biodiversiteit in Nederland op basis van broedvogelgegevens
- 34 *Didderen, K en P.F.M. Verdonschot.* Graadmeter Natuurwaarde aquatisch. Typen, indicatoren en monitoring van regionale wateren
- 35 *Wamelink, G.W.W., G.J. Reinds, J.P. Mol-Dijkstra, J. Kros, H.J. Wieggers.* Verbeteringen voor de Natuurplanner
- 36 *Groeneveld, R.A. & R.A.M. Schrijver.* FIONA 1.0; Technical description
- 37 *Luesink, H.H., M.J.C. de Bode, P.W.G. Groot Koerkamp, H. Klinker, H.A.C. Verkerk & O. Oenema.* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen
- 38 *Bakker-Verdurmen, M.R.L., J.W. Eimers, M.A.G. Hinssen-Haanen, T.J. van der Zwaag-van Hoorn.* Handboek secretariaat WOT Natuur & Milieu
- 39 *Pleijte, M. & M.A.H.J. van Bavel.* Europees en gebiedsgericht beleid: natuur tussen hamer en aambeeld? Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen Europees en gebiedsgericht beleid
- 40 *Kramer, H., G.W. Hazeu & J. Clement.* Basiskaart

- Natuur 2004; vervaardiging van een landsdekkend basisbestand terrestrische natuur in Nederland
- 41 *Koomen, A.J.M., W. Nieuwenhuizen, J. Roos-Klein Lankhorst, D.J. Brus & P.F.G. Vereijken.* Monitoring landschap; gebruik van steekproeven en landsdekkende bestanden
- 42 *Selnes, T.A., M.A.H.J. van Bavel & T. van Rheenen.* Governance of biodiversity
- 43 *Vries, S. de. (2007)* Veranderende landschappen en hun beleving
- 44 *Broekmeijer, M.E.A. & F.H. Kistenkas.* Bouwen en natuur: Europese natuurwaarden op het ruimtelijk ordeningsspoor. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 45 *Sollart, K.M. & F.J.P. van den Bosch.* De provincies aan het werk; Praktijkervaringen van provincies met natuur- en landschapsbeleid in de periode 1990-2005. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 46 *Sollart, K.M. & R. de Niet met bijdragen van M.M.M. Overbeek.* Natuur en mens. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2006

2007

- 47 *Ten Berge, H.F.M., A.M. van Dam, B.H. Janssen & G.L. Velthof.* Mestbeleid en bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek; Advies van de CDM-werkgroep Mestbeleid en Bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek
- 48 *Kruit, J. & I.E. Salverda.* Spiegeltejt, spiegeltjt aan de muur, valt er iets te leren van een andere planningscultuur?
- 49 *Rijk, P.J., E.J. Bos & E.S. van Leeuwen.* Nieuwe activiteiten in het landelijk gebied. Een verkennende studie naar natuur en landschap als vestigingsfactor
- 50 *Ligthart, S.S.H.* Natuurbeleid met kwaliteit. Het Milieuen Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006
- 51 *Kennismarkt 22 maart 2007; van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP in 27 posters*
- 52 *Kuindersma, W., R.I. van Dam & J. Vreke.* Sturen op niveau. Perversies tussen nationaal natuurbeleid en besluitvorming op gebiedsniveau.
53. *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. National Capital Index version 2.0
53. *Windig, J.J., M.G.P. van Veller & S.J. Hiemstra.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Biodiversiteit Nederlandse landbouwhuisdieren en gewassen
53. *Melman, Th.C.P. & J.P.M. Willemen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Coverage protected areas.
53. *Weijden, W.J. van der, R. Leewis & P. Bol.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Indicatoren

- voor het invasieproces van exotische organismen in Nederland
- 53.** *Nijhof, B.S.J., C.C. Vos & A.J. van Strien.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Influence of climate change on biodiversity.
- 7a**
- 53.** *Moraal, L.G.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Effecten van klimaatverandering op insectenplagen bij bomen.
- 7b**
- 53.** *Fey-Hofstede, F.E. & H.W.G. Meesters.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Exploration of the usefulness of the Marine Trophic Index (MTI) as an indicator for sustainability of marine fisheries in the Dutch part of the North Sea.
- 8**
- 53.** *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Connectivity/fragmentation of ecosystems: spatial conditions for sustainable biodiversity
- 9**
- 53.** *Gaaff, A. & R.W. Verburg.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010' Government expenditure on land acquisition and nature development for the National Ecological Network (EHS) and expenditure for international biodiversity projects
- 11**
- 53.** *Elands, B.H.M. & C.S.A. van Koppen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Public awareness and participation
- 12**
- 54** *Broekmeyer, M.E.A. & E.P.A.G. Schouwenberg & M.E. Sanders & R. Pouwels.* Synergie Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden. Wat stuurt het beheer?
- 55** *Bosch, F.J.P. van den.* Draagvlak voor het Natura 2000 gebiedenbeleid. Onder relevante betrokkenen op regionaal niveau
- 56** *Jong, J.J. & M.N. van Wijk, I.M. Bouwma.* Beheerskosten van Natura 2000 gebieden
- 57** *Pouwels, R. & M.J.S.M. Reijnen & M. van Adrichem & H. Kuipers.* Ruimtelijke condities voor VHR-soorten
- 58** *Bouwma, I.M.* Quickscan Natura 2000 en Programma Beheer.
- 59** *Schouwenberg, E.P.A.G.* Huidige en toekomstige stikstofbelasting op Natura 2000 gebieden
- 60** *Hoogeveen, M.* Herberekening Ammoniak 1998 (werktitel)
- 61** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-001 – ME-AVP
- 62** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 63** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 64** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-385 – Milieuplanbureauafunctie
- 65** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-394 – Natuurplanbureauafunctie
- 66** *Brasser E.A., M.F. van de Kerkhof, A.M.E. Groot, L. Bos-Gorter, M.H. Borgstein, H. Leneman* Verslag van de Dialogen over Duurzame Landbouw in 2006
- 67** *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2007
- 68** *Nieuwenhuizen, W. & J. Roos Klein Lankhorst.* Landschap in Natuurbalans 2006; Landschap in verandering tussen 1990 en 2005; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006.
- 69** *Geelen, J. & H. Leneman.* Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren. Uitkomsten van een marktonderzoek.
- 70** *Didderen, K., P.F.M. Verdonschot, M. Bleeker.* Basiskaart Natuur aquatisch. Deel 1: Beleidskaarten en prototype
- 71** *Boesten, J.J.T.I, A. Tiktak & R.C. van Leerdam.* Manual of PEARLNEQ v4
- 72** *Grashof-Bokdam, C.J., J. Frissel, H.A.M. Meeuwssen & M.J.S.M. Reijnen.* Aanpassing graadmeter natuurwaarde voor het agrarisch gebied
- 73** *Bosch, F.J.P. van den.* Functionele agrobiodiversiteit. Inventarisatie van nut, noodzaak en haalbaarheid van het ontwikkelen van een indicator voor het MNP
- 74** *Kistenkas, F.H. en M.E.A. Broekmeyer.* Natuur, landschap en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- 75** *Luttik, J., F.R. Veeneklaas, J. Vreke, T.A. de Boer, L.M. van den Berg & P. Luttik.* Investeren in landschapskwaliteit; De toekomstige vraag naar landschappen om in te wonen, te werken en te ontspannen
- 76** *Vreke, J.* Evaluatie van natuurbeleidsprocessen
- 77** *Apeldoorn, R.C. van,* Working with biodiversity goals in European directives. A comparison of the implementation of the Birds and Habitats Directives and the Water Framework Directive in the Netherlands, Belgium, France and Germany
- 78** *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Onderdeel Planbureauafuncties Natuur en Milieu.
- 79** *Custers, M.H.G.* Betekenissen van Landschap in onderzoek voor het Milieu- en Natuurplanbureau; een bibliografisch overzicht
- 80** *Vreke, J., J.L.M. Donders, B.H.M. Elands, C.M. Goossen, F. Langers, R. de Niet & S. de Vries.* Natuur en landschap voor mensen Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007
- 81** *Bakel, P.J.T. van, T. Kroon, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, H.Th.L. Massop, D.J.J. Walvoort.* Reparatie Hydrologie voor STONE 2.1. Beschrijving reparatie-acties, analyse resultaten en beoordeling plausibiliteit.
- 2008**
- 82** *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma..* Jurisprudentie-monitor natuur 2005-2007; Rechts-ontwikkelingen Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur
- 83** *Berg, F. van den, P.I. Adriaanse, J. A. te Roller, V.C. Vulto & J.G. Groenwold.* SWASH Manual 2.1; User's Guide version 2
- 84** *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, P. Roza & T. Selnes.* Programma Beheer en vergelijkbare regelingen in het buitenland (een quick-scan)
- 85** *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet; versie 1.0