

Programma Beheer

De regelingen voor de subsidies voor natuur blijven de gemoederen bezighouden. Na een overhaaste invoering van Programma Beheer, bleek ook de uitvoering in de praktijk erg ingewikkeld. Een evaluatie bracht dat allemaal onomwonden aan het licht. Hoewel zij de huidige regelingen nog steeds te ingewikkeld vinden, vinden de terreinbeheerders de nu ingevoerde wijzigingen in de meeste gevallen al een hele verbetering.

— Geert van Duinhoven

Programma Beheer is een erg ingewikkelde regeling waar beheerders en uitvoerders de afgelopen jaren veel kritiek op hebben geleverd. De evaluatie van de regeling die het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft uitgevoerd, gaf dan ook een weinig positief beeld van de subsidieregeling die drie jaar geleden alle bestaande regelingen voor natuursubsidie verving. Volgens LNV komt een deel van de huidige tekortkomingen door de snelle invoering van Programma Beheer. De uitvoerende diensten DLG en LASER waren nauwelijks op een dergelijke operatie voorbereid, een aantal onderdelen was nog niet goed uitgedacht en het Programma was nog niet voldoende getoetst aan Brusselse regelgeving. Dit heeft geleid tot opstartproblemen en teleurstellingen met als gevolg een negatief beeld van het Programma.

Er is nu een aantal wijzigingen doorgevoerd en de vraag is natuurlijk of dat gebracht heeft wat gebruikers van de regeling graag zouden zien. Op welke punten is de regeling verbeterd en op welke punten heeft het ministerie nog zaken laten liggen? Dat vroegen we aan Harrie Weersink van de Unie van Bosgroepen, Joost Klaver van Stichting Natuurlijk Platteland en Jeroen Huneker van DE LANDSCHAPPEN. Behalve dat ze allemaal zo hun eigen aandachtspunten hebben, zijn ze alledrie vooral blij dat het overleg met ministerie, en uitvoerende diensten het afgelopen jaar strek is verbeterd en er meer oog en oor is voor de problemen in de praktijk. Tegelijkertijd vrezen ze echter ook alledrie dat het komend jaar een heel moeilijk jaar zal worden. Eind 2005 zal namelijk de eerste tranche beschikkingen aflopen. Dan moet er dus ook gecontroleerd zijn of de



Hans van den Bos

regeling goed is uitgevoerd en of beheerders hebben gedaan waarvoor ze subsidie krijgen. LASER is nog maar net begonnen met het verwerken van de veldcontroles die de Dienst Landelijk Gebied in 2001 heeft uitgevoerd. Aan de hand van de eindcontrole moet de dienst beoordelen of de aanvragers ook definitief hun subsidie krijgen toegekend. De ingewikkelde regeling en de moeite die het kost om de veldsituatie te controleren, zal volgens Weersink, Huneker en Klaver nog veel overleg kosten. Want een eventuele negatieve beoordeling zal betekenen dat zes jaar lang werk aan de natuur, uiteindelijk onbetaald zal blijven.

Jeroen Huneker:

“Om te beginnen moet ik zeggen dat het nog steeds een heel ingewikkelde regeling is die recht moet doen aan de verscheidenheid die je aantreft in de natuur en het landschap van Nederland. Dit resulteert in een groot aantal pakketten en doelsoorten. De regeling dient zowel gebruikt te worden door particuliere aanvragers als door grote professionele terreinbeheerders. Een hoge mate van controle en borging is dan ook ingebouwd, hetgeen leidt tot minutieuze en gedetailleerde beschrijvingen, voorschriften, formulieren en protocollen. Verder moet de regeling werkbaar zijn voor uitvoeringsdiensten en bestuurbaar voor de politiek. Hierdoor ontstaan toetsings- en objectiveringsdocumenten, gebiedsplannen en verwijzingen naar nota's.

Het is daarom niet eenvoudig om de vinger te leggen op de kern van de problemen met Programma Beheer. Problemen liggen doorgaans in vele kleine details die technisch van aard zijn en onderling een ondoorzichtig web van elkaar beïnvloedende artikelen vormen.

Programma Beheer zou een schoolvoorbeeld kunnen zijn van 'the devil is in the detail'. De oplossing van één probleem kan resulteren in het ontstaan van een volledig nieuw probleem in onverwachte hoek.”

Er zijn dan ook wel de nodige goede wijzigingen doorgevoerd die op korte termijn verlichting brengen. Maar op zichzelf zullen ze waarschijnlijk niet leiden tot een regeling met acceptabele overheadkosten en gemotiveerde gebruikers. Daarvoor zullen echt fundamentele wijzigingen doorgevoerd moeten worden. Een van de mogelijkheden daarvoor is wat ons betreft verzamelcontracten voor grote terreinbeheerders. Ook de minister schijnt daar

wel oren naar te hebben. Dan krijgen de grote beheerders een contract waarvoor ze het beheer moeten uitvoeren. En daarmee gaan we niet terug naar de tijd van voor Programma Beheer. Het nieuwe systeem zou dan nog steeds gebaseerd moeten zijn, net als de huidige regeling, op het maken van afspraken over resultaten. En dat is ook de basis waarop we de vergoedingen krijgen. Zo'n regeling zou de administratieve lasten enorm verminderen.

Voor ons is de wijziging in de eigendomsbepaling een fundamentele verandering. Voorheen mocht alleen een gebruiker van grond een subsidie aanvragen. Deze regeling zat zo in elkaar dat voor sommige terreinen formeel gezien helemaal geen subsidie verstrekt mocht worden, terwijl die terreinen wel beheerd werden. Dat is nu omgekeerd en moet juist de eigenaar van een grond aanvragen. Omdat wij ook grond verpachten, is dat voor ons essentieel. Wij kunnen voortaan het beheer in eigen hand houden. Een pachter kreeg voorheen de beheerssubsidie maar deed daarvoor slechts een deel van het werk dat uitgevoerd moet worden om het terrein te beheren. De verpachter moet namelijk nog steeds vaak het toezicht op recreanten regelen, beheerplannen opstellen, monitoren, waterschapslasten betalen en had soms ook de schouw en keurverplichtingen. Daarvoor kregen wij dus niet betaald omdat de volledige subsidie naar de pachter ging. Na de wijziging kunnen wij dus subsidie aanvragen en die opbrengst verdisconteren wij vervolgens in de pachtprijs.

Tegelijkertijd ontstaat er door deze wijziging wel een nieuw probleem, meent Huneker. "Veel van onze grond is formeel gesproken niet van ons maar van Domeinen of Staatsbosbeheer. Ze zijn deels in eeuwigdurende pacht uitgegeven maar deels ook in korter durende pachtvormen. In de praktijk voeren wij het beheer, veelal inclusief al de eerder genoemde bijkomende verplichtingen, en hebben we verder weinig met hen te maken. Alleen, zij zijn formeel nog steeds de eigenaar. Maar wel een speciale want zij kunnen geen subsidies aanvragen als onderdeel van de rijksoverheid. En het gaat om ongeveer een zesde van al onze terreinen waarvoor we door deze wijziging dus opeens geen subsidie meer kunnen krijgen. Voor een andere deel kunnen we wel beheerssubsidie maar geen recreatie- of landschapssubsidie krijgen. "Ik geloof dat iedereen het wel ervaart als een praktisch probleem, maar het is wel een punt waarvoor snel een oplossing moet komen."

Joost Klaver

Voor de agrarische ondernemers zijn de veranderingen in de collectieve beschikkingen de belangrijkste wijziging in Programma Beheer. Joost Klaver van Stichting Natuurlijk Platteland, de overkoepelende organisatie voor agrarisch natuurverenigingen, is blij met die aanpassing. Aanvankelijk vond Brussel het namelijk niet goed dat LNV de beheerssubsidies aan collectieven betaalde. Die collectieven, de verenigingen, wilden namelijk het geld onder hun leden verdelen en een bepaald percentage voor de vereniging houden. Het idee was dat ze daar dan extra activiteiten voor konden organiseren als vereniging. Daar stak Brussel dus een stokje voor.

In Programma Beheer is daarom nu een constructie bedacht die het mogelijk maakt dat er wel een collectieve aanvraag en een collectieve beschikking komt voor een vereniging maar de boeren ontvangen wel zelf het geld. Tegelijkertijd met de beschikking tekenen de boeren een contract met hun vereniging waarin zij afspreken dat zij een deel van de subsidie overdragen aan de vereniging. Die kan daar dan extra initiatieven ondersteunen die het niveau van een perceel overstijgen. Dat kunnen bijvoorbeeld experimenten zijn of onderzoek maar ook bijvoorbeeld voorlichting.

Uitermate positief is Klaver over het feit dat de minister in de gewijzigde Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer aangeeft dat grondverwerving geen doel meer op zich is. Het idee is nu om eerst te kijken of natuurdoelen te behalen zijn met boeren, vervolgens via particulier beheer en als dat ook niet kan, dan via verwerving van grond.

Maar minder positief is Joost Klaver over de ommekeer in de regeling van eigendomsverhouding, de wijziging die DE LANDSCHAPPEN nu juist zo omarmen. "In onze ogen is die ommekeer niet terecht. Boeren betalen immers pacht aan de grondeigenaar om natuur te kunnen beheren en ze hebben die grond nodig voor hun Minas. Ze worden in feite door de overheid gedwongen om grond te pachten voor hun Minas-boekhouding. Maar daar moet natuurlijk wel wat aan baten tegenover staan. Als ze nu geen subsidie meer kunnen aanvragen valt er dus een inkomstenbron weg."

Maar de eigenaar, in veel gevallen een natuurbeheerorganisatie, kan toch subsidie aanvragen voor die boer? Klaver: "Het is de vraag of ze dat doen. De boeren zijn daar nu dus helemaal van afhankelijk en dat vinden wij geen goede zaak. Bovendien is het de vraag als de eigenaar subsidie aanvraagt, hij dan ook echt alle subsidie daadwerkelijk overhevelt. Tenslotte



Hans van den Bos

vrees ik dat boeren in slechte gebieden, zoals vaargebieden, weg zullen trekken en de terreinbeheerders geen pachters meer vinden om het beheer uit te voeren. En dat vindt iedereen een slechte zaak."

Een belangrijk punt dat nog niet helemaal is opgelost, is de kwestie van het overgangsbeheer. Boeren kunnen inschrijven voor het beheer dat is gericht op functieverandering. Dat betekent dat de bestemming van het perceel natuur zal worden. Daar zijn speciale pakketten voor maar de provincies zijn nog niet allemaal zo ver dat ze die mogelijke functieverandering ook in hun gebiedsplannen hebben staan. Klaver wil dat de komende maanden per provincie bekeken wordt wat de mogelijkheden zijn van overgangsbeheer en of daar eventueel ruimere mogelijkheden voor moeten komen.

Harrie Weersink

Voor de particuliere boscigenaren is het van groot belang dat voor de basis-bospakketten de minimumoppervlakte is verlaagd. Tot vorig jaar was de minimumoppervlakte voor het aanvragen van een subsidie 5 hectare. Dat betekende dat beheerders met kleine snippers' geen vergoedingen konden krijgen. Nu is het minimum verlaagd naar een halve hectare. Zeker voor landgoederen is dat van belang omdat een landgoed vaak bestaat uit meerdere kleine bospercelen. Als die per stuk kleiner dan 5 hectare waren, kreeg de eigenaar geen beheersvergoeding maar maakte natuurlijk wel kosten voor dat beheer. Nu zijn volgens Weersink de kosten voor beheer en de subsidie dicht bij elkaar gebracht.

Het laten vervallen van de vergunningen-toets, vindt Weersink een zegen. Voorheen was het nodig om voorafgaand aan aanvraag van een inrichtingssubsidie alle vergunningen gere-

geld te hebben. Dat had het risico in zich dat de bestemming van een perceel gewijzigd kon zijn nog voordat er een beschikking was. Mocht die beschikking er uiteindelijk om een of andere reden niet komen, dan zou de eigenaar met de gebakken peren zitten: het landbouwperceel heeft de bestemming natuur gekregen maar er komt geen inrichtingssubsidie. En het terugdraaien van de bestemming van het perceel is schier onmogelijk.

De recente wijziging houdt in dat een beheerder voortaan eerst subsidie mag aanvragen en de beschikking kan afwachten voordat hij de vergunningen gaat aanvragen.

Voor boscigenaren misschien wel de wijziging met de belangrijkste positieve gevolgen is de vereenvoudiging van openstelling- en recreatieregels. "Die bepalingen waren verschrikkelijk ingewikkeld en heel moeilijk te controleren. Ik ben blij dat er nu een veel duidelijker systeem is. Als een gebied vrij toegankelijk is,

kan er beheersubsidie en recreatiesubsidie worden aangevraagd. En voor recreatie geldt dat het terrein toegankelijk moet zijn met voldoende wegen, vaarwegen en paden, die recreatief gebruik mogelijk maken en goed onderhouden zijn. Heel helder."

Maar ondanks deze wijzigingen, blijft het hele Programma Beheer volgens Weersink een ladekast. Allemaal verschillende pakketten voor verschillende soorten natuur maar zonder dat er oog is voor de vele overgangen en tussenvormen tussen natuurtypen. Dat blijft op deze manier gehandhaafd en wat dat betreft zou je volgens mij toe moeten naar een soort modulaire systeem met veel minder doelpakketten. Voor basiskwaliteit krijg je als beheerder dan betaald en voor een beperkt modules krijgt de beheerder dan een toeslag. Zo'n module kan bijvoorbeeld zijn een beheer dat is gericht op rode lijstsoorten of een beheer dat is gericht op extra beheersresultaten."♦

Zorg op een landgoed

—Bea Claessens



Landgoed Welna mag zich sinds 31 oktober het eerste zorglandgoed van Nederland noemen. Het landgoed biedt een dagprogramma voor 18 verstandelijk gehandicapten, heeft daarvoor een contract afgesloten met zorgorganisaties en ontvangt in ruil een passende vergoeding. Daarmee is 'zorg' voor Welna een nieuwe economische drager.

Het dagprogramma op Landgoed Welna bestaat onder andere uit eenvoudige onderhoudswerkzaamheden in het bos maar ook maken de deelnemers verkoopartikelen van materialen uit

de natuur zoals vogelhuisjes en bloemstukjes. Deelnemers moeten solliciteren en uitleggen waarom ze in het bos willen werken. Elke nieuwe deelnemer krijgt een proefperiode van twee maanden om uit te proberen hoe het werk bevalt, maar ook hoe de nieuwe deelnemer past binnen de groep. De achttien deelnemers hebben een grote houten werkschuur, die speciaal voor het project werd gebouwd. In de schuur is een winkeltje - de Veluwestore - waar zelfgemaakte producten worden verkocht. Op 31 oktober werd de schuur officieel geopend, en

daarmee ook het zorglandgoed.

In de praktijk loopt het project echter al wat langer. Ida Gorter, mede-eigenaar van het landgoed, startte in 1988 met opvang voor door burn-out gevelde mensen. Gorter: 'Na de Sociale Academie kwam ik uit Amsterdam weer terug naar Welna. Het Grote Huis op Welna maakte ik tot opvangplek voor mensen die even op adem moesten komen. Juist die kleinschalige opvang, waar voor mij ook natuurlijke voeding bij hoort, helpt deze mensen weer op te krabbelen. Daar staan werkzaamheden op het landgoed of een financiële vergoeding tegenover. De zorginstellingen 's Heeren Loo Midden-Nederland en de Passerel raakten geïnteresseerd in de toen nog beperkte zorgfunctie, en zo werd Welna langzaam aan omgevormd tot een echt zorglandgoed.'

Maar Welna gaat niet alleen voor de zorg. Het landgoed heeft nog een pijl op de boog: de promotie van eigen hout. Rob Fernandes, in dienst bij het landgoed als bosbeheerder, zocht in het eigen bos naar de mooiste douglas en lariks. Die werd verzaagd en een paar weken in een droogkamer gedroogd. Fernandes bouwde vervolgens eigenhandig de schuur naar Fins model. Landgoed Welna wil haar hout in de toekomst voor meer van dit soort projecten gebruiken. Fernandes: 'Ik vind het zo jammer als ons goede hout alleen maar in de bulk terecht komt, terwijl het zich uitstekend leent voor dit soort hoogwaardige toepassingen'.♦