

het natuurbeheer, en niemand verstond ze allemaal. De omvorming was een goede aanleiding om daar nu voor eens en altijd een einde aan te maken.” Inmiddels is daar een stelsel van achttien natuurtypen uitgekomen, verder onderverdeeld in 58 beheertypen. Daarnaast zijn er nog vier recreatietypen en een type voor archeologische waarden. Ter vergelijking: voorheen waren er bij de verschillende beheerders en in Programma Beheer meer dan vierhonderd ‘typen’ in gebruik die vaak flink overlaptten maar net niet hetzelfde waren. In dat licht is 58 een hele verbetering, temeer omdat uitwisseling en monitoring zo sterk vereenvoudigd worden.

De natuurtypen (bijvoorbeeld ‘04 stilstaande wateren’, ‘14 vochtige natuurbossen’, of ‘18 landschapselementen’, zie kader) zijn in overleg met LNV en het IPO ontwikkeld en vooral bedoeld voor de sturing en afstemming op landelijk niveau. De beheertypen (bijvoorbeeld ‘04.04 afgesloten zeearm’, ‘14.01 overstromingsbos’ of ‘18.06 hoogstamboomgaard’) zullen gebruikt worden door de terreinbeheerders en voor het koppelen van doel aan middelen. Per beheertype wordt een standaardkostprijs berekend, het bedrag dat we gemiddeld kwijt zijn aan het goed beheren van dit type. Daarbij worden er kwaliteitsniveaus (bijvoorbeeld slecht, matig en goed) ontwikkeld om inzicht te krijgen in de kwaliteit en te zien waar extra inzet nodig is om de kwaliteit te verbeteren.

Lubberink van het IPO is blij met de catalogus. “In de praktijk heb je dus een eenduidig systeem met een standaardkostprijs. Als je naar een hoger kwaliteitsniveau wilt, zal daar regionaal maatwerk aan te pas moeten komen, met eventueel privaat geld.” Wel is Lubberink van mening dat de catalogus moet worden aangevuld met agrarisch natuurbeheer om daadwerkelijk tot één systeem te komen. “Agrarisch natuurbeheer is ingewikkeld, omdat Europese regelgeving controle eist op maatregeleniveau en daarnaast rekening moet worden gehouden met staatssteunregels. Daar moeten we in het hele stelsel nog een praktische oplossing voor vinden.” Gezien de polderlijke eensgezindheid tot nu toe, zou dat wel moeten lukken.



foto Hans van den Bos

## Natuurontwikkeling in de EHS, nu zorgen voor kwaliteit!

— Harm Smeenge en Bas Klaver (DLG),  
Emiel Brouwer (Radboud Universiteit B-ware),  
André Jansen (Unie van Bosgroepen/Hogeschool Van Hall-Larenstein),  
Rolf Kemmers en Bas van Delft (Alterra),  
Jan Holtland (Staatsbosbeheer) en Nicko Straathof (Natuurmonumenten)

**Momenteel werken de provincies aan het nieuwe subsidiestelsel voor (agrarisch) natuurbeheer, dat het huidige Programma Beheer (PB) gaat vervangen (zie het voorgaande artikel –red.). Het streven is het nieuwe stelstel geïmplementeerd te hebben in 2009. Met het bestaande stelsel is veel bereikt, maar er zijn zeker kansen gemist om de ecologische kwaliteit van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te realiseren. In dit artikel geven we voorzetten voor de inbedding van het realiseren van ecologische kwaliteit in een nieuwe regeling en is gericht op de kwaliteitsslag die te halen valt bij het omvormen van landbouwgronden naar natuur.**

Het PB is het belangrijkste subsidiestelsel voor het realiseren van de EHS. Voor de bestaande en voor ‘nieuwe’ natuur is de financiering geregeld via de Provinciale Subsidierегeling Natuurbeheer (PSN). Uit studies blijkt dat de realisatie van de EHS, die voor 2018 moet zijn afgerond, sterk achterloopt. Dit heeft als risico dat louter op realisatie van de oppervlakte van de EHS (kwantitatieve doelstellingen) zal worden gestuurd. Tegelijkertijd biedt de huidige subsidieregeling weinig mogelijkheden voor de borging van kwaliteit en daarmee functionaliteit van de EHS. We gaan in op de oorzaken.

**Oorzaak 1:** beperkte financiële middelen en onzekere aanvraagperiode

Voor de omvorming van landbouwgrond naar nieuwe natuur bestaan diverse subsidies. De economische waardedaling van een om te vormen perceel wordt gecompenseerd via de subsidie ‘functieverandering’. De oppervlakte

landschapselementen die worden aangelegd komt niet in aanmerking voor deze waardedalingcompensatie. Dit betekent een drempel voor herstel en ontwikkeling van (cultuurhistorische) landschappen én voor de participatie aan particulier natuurbeheer. Er wordt flink geïnvesteerd in de functiewijziging, maar er worden te weinig middelen beschikbaar gesteld voor de inrichting van deze gronden. Veelal laat een eigenaar een intermediair een plan opstellen. Door het subsidieplafond is het vaak niet mogelijk een gedegen plan op te stellen. Er kan tot een maximum van ruim € 7000 aan inrichtingsmaatregelen per hectare worden besteed. Op kleine oppervlakten bestaat de helft daarvan uit kosten voor planvorming, directievoering, vergunningen en BTW. De financiële ruimte voor gedegen vooronderzoek (landschapssysteemanalyse, gekoppeld aan veldwerk om de ecologische potenties te bepalen via bodemopbouw, grondwaterregime en -samenstelling en dergelijke) is in dergelijke gevallen te klein. Zo'n vooronderzoek is echter vrijwel altijd noodzakelijk om kwaliteit te behalen. Een ander punt dat de uitvoering van gedegen vooronderzoek belemmert is zekerheid over budgetbeschikbaarheid. Omdat aanvragers

hierover enige zekerheid willen hebben (risicobeperking), wachten ze met het laten opstellen van een plan totdat zeker is dat er een openstelling plaatsvindt, rondom de aanvraagperiode in het najaar. Daardoor heeft de plannenmaker weinig tijd om een gedegen onderzoek en inrichtingsplan op te stellen, en moet dat doen in een minder geschikte periode.

**Oorzaak 2: basispakketten aantrekkelijkst**  
 Het wordt particulieren met de huidige regeling erg makkelijk gemaakt om gronden ten gelde te maken door te kiezen voor een basispakket (voor een pluspakket is een extra natuurkwaliteit en een hogere beheersinspanning vereist). Basispakketten zijn meestal zonder inrichtingskosten te bereiken. Extra inrichtingsmaatregelen voor het bereiken van meer natuurwaarden zijn voor basispakketten niet altijd subsidiabel. Er is een trend gaande dat de inrichting achterwege blijft en de omvorming naar natuur alleen 'op papier' heeft plaatsgevonden, maar dat er 'buiten' geen verandering te zien is. Onzekerheden ten aanzien van het behalen van natuurdoelen, het complexe vergunningentraject en administratieve lasten die bij ontgrondende herinrichting gepaard gaan dragen ook

bij aan de keuze voor een basispakket.

**Oorzaak 3: onzorgvuldige uitvoering**  
 Door de vrije marktwerking merken we dat de uitvoering niet altijd aansluit op de planvorming, wat leidt tot noodzakelijke herstelmaatregelen achteraf. Een aanvrager kan zelf bepalen of het plan wordt opgesteld door derden. Ook kan hij ervoor kiezen het plan zelf uit te voeren of dat te laten uitvoeren. Diverse voorbeelden zijn bekend van goede inrichtingsplannen die bij gebrek aan goede overdracht verkeerd ten uitvoering werden gebracht.

**Oorzaak 4: beperkte toepassing kennis abiotiek en landschapsecologie**  
 Om de (on)mogelijkheden voor de realisatie van natuurdoelen in te kunnen schatten is ecologische systeemkennis nodig (zie figuur 1). Elk natuurdoel stelt specifieke eisen aan de standplaats en het beheer. Dit komt te beperkt in de planvorming tot uiting. Wij merken dat de kloof tussen wetenschappelijke kennis en de uitvoering veel te groot is. In de huidige inrichtingsplannen wordt veel aandacht besteed aan inpasbaarheid van het plan in de regeling, de fysieke uitvoering en het beheer. Beschikbare

**Figuur 1** praktisch veldonderzoek gericht op onderbouwing van landschapsecologische analyse



kennis die leidt tot goed doordachte plannen en de ecologische kwaliteit vergroot, wordt niet of onvoldoende toegepast. Het gaat om:

- kennis van uitvoeren van een landschapsecologische systeemanalyse om potenties te bepalen,
- kennis van uitvoeren van praktisch veldonderzoek gericht op onderbouwing van deze analyse,
- inzicht in de problematiek rond nutriënten en de risico's van interne eutrofiëring,
- inzicht in het effect van inrichtingsmaatregelen zoals afgraven bovengrond op de ecologische geschiktheid voor natuurdoelen,
- kennis en ontsluiting van sturende abiotische parameters met hun trajecten per beoogd natuurdoeltype en de vertaalslag naar maatregelen,
- kennis van herintroductie soorten,
- kennis en weging van effect op aardkundige waarden zoals ongestoorde bodem,
- geomorfologie en archeologie.

Vaak wordt gedacht dat door het verwijderen van de bouwvoor in plaats van de fosfaatverzadigde laag het fosfaatprobleem is opgelost en dat door het dempen van sloten natte schraalgraslanden tot ontwikkeling kunnen komen. Dit leidt in de meeste gevallen tot grote problemen in het beheer en bij de realisatie van natuurdoelen. Soms is afgraven niet nodig en zelfs ongewenst. Een integrale landschapssystemanalyse met aandacht voor de interactie tussen bodem, grondwater en vegetatie kan dergelijke problemen voorkomen (zie figuur 2).

Al met al leidt de huidige regeling tot bevordering van soortenarme en laagwaardige natuur. Dat kan niet de bedoeling zijn geweest, zeker niet omdat de Nederlandse biodiversiteit nog steeds zwaar onder druk staat.

#### Kansen voor een nieuwe regeling natuurbeheer

In het veld bemerken wij veel enthousiasme voor natuurherstel en -ontwikkeling bij particulieren en de intermediairs. Vooral gezamenlijk nadenken over de mogelijkheden voor natuurontwikkeling stellen zij op prijs. De knelpunten zijn onvoldoende financiële middelen en hulpmiddelen voor de uitvoeringspraktijk om de ecologische kwaliteit te vergroten. We doen daarom aanbevelingen om de realisatie van de EHS tot een succes te maken, zonder dat daar hoge kosten mee gemoeid gaan.

#### Aanbeveling 1: kwalitatieve sturing door een vooronderzoek

Beoordeel de potenties vanuit een landschapsecologische systeembenadering inclusief veldonderzoek. Op basis van deze gegevens kan een afweging worden gemaakt of het een kansrijke locatie betreft en of een extern (laboratorium-) onderzoek plaats moet vinden naar voedingsstoffen in bovengrond en grondwater. Op basis van deze gegevens kunnen bijpassende inrichtings- en beheermaatregelen worden voorgesteld. Dan kan ook worden afgewogen of bijvoorbeeld waterretentie wel of niet samengaat met de ontwikkeling van natte schraallanden en of terreindelen moeten worden afgegraven dan wel kunnen worden uitgemijnd. Op basis van een dergelijk onderzoek wordt duidelijk of op termijn aan de voorwaarden voor de beoogde natuurdoelen kan worden voldaan, of dat moet worden gewacht tot aangrenzende percelen kunnen worden ingericht (omdat dan pas de grondwaterstanden kunnen worden verhoogd etcetera). Het grote voordeel van zo'n sturing in het voortraject is de zorg voor de juiste uitgangssituatie om hoge ecologische kwaliteiten mogelijk te maken. Door het creëren van de juiste abiotische randvoorwaarden komen vegetatietypen tot ontwikkeling die passen binnen de bandbreedte en (rigide) sturing op doelsoorten

overbodig maakt. Wel is toezicht of begeleiding nodig tijdens de inrichting en het beheer. Het is het meest efficiënt gebiedsgericht te werken zodat kan worden samengewerkt met andere projecten en kan worden ingespeeld op andere geldstromen. Het vooronderzoek zal in het nieuwe stelstel losstaand van de inrichtingsaanvraag moeten kunnen worden aangevraagd, net zoals in de flexibele, goed bruikbare en succesvolle systematiek van de subsidieregeling Effectgerichte maatregelen. Er kan zelfs uit het vooronderzoek blijken dat inrichting geen optie is, zonder dat dit financiële consequenties heeft voor de aanvrager. Ook kan eruit blijken dat doelstellingen niet haalbaar zijn en dat de beleidsdoelen aangepast moeten worden. Er zijn momenteel weinig hulpmiddelen om de praktijk te helpen met het inschatten van ecologische potenties bij de omvorming van landbouwgrond naar natuur, waardoor kansen voor een functionele hoogwaardige EHS worden gemist en schade aan bestaande waarden kan vóórkomen. Het ontbreekt aan structuur, interpretatietabellen en een afwegingskader voor planvorming en maatregelen.

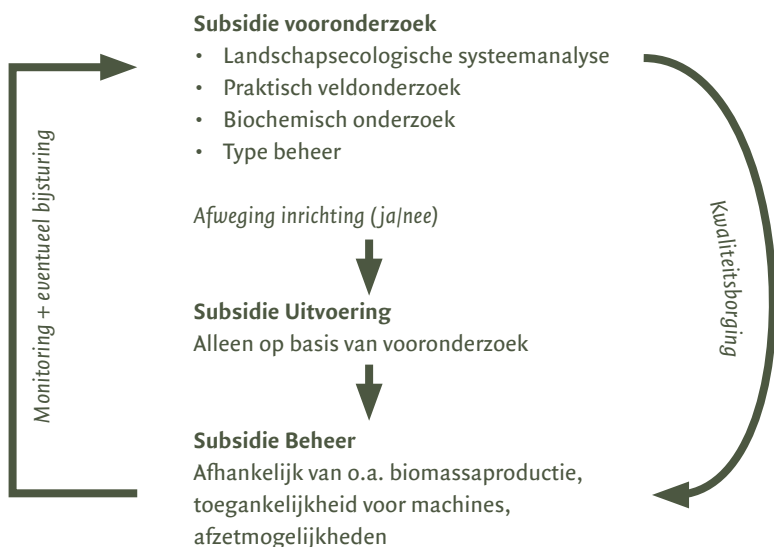
#### Aanbeveling 2: reële aanvraagperiode

We stellen voor dat de aanvraagperiode vaker opengesteld wordt, bijvoorbeeld maandelijks,

**Figuur 2** Onzorgvuldige inrichtingsmaatregelen bieden weinig resultaat



Figuur 3 Advies t.a.v. omvorming landbouwgrond naar natuur



of jaarrond, waardoor de kwaliteit van de plannen wordt vergroot.

### Aanbeveling 3: communicatie met de aanvrager

Onze ervaring is dat het ondersteunen van een aanvrager in een vroeg stadium, ruim voor het indienen van een subsidieaanvraag wordt gewaardeerd. Het voorkomt namelijk frustraties en tijd doordat verwachtingen vroegtijdig bijgesteld worden en een haalbaar plan ingediend wordt. Zoals eerder gezegd ontbreekt het vaak niet aan de wil, maar aan de ontsluiting van kennis.

Ook begeleiding tijdens de uitvoering van de inrichtingsmaatregelen maakt anticiperen op onverwachte zaken mogelijk en voorkomt bijstelling achteraf of onherstelbare schade aan het systeem.

Na de inrichting is bijstelling van het beheer soms noodzakelijk om het systeem een zetje in de gewenste richting te geven. Beheerders hebben soms andere beelden voor ogen of het ontbreekt hun aan de kennis of er ongewenste effecten optreden (bijvoorbeeld verbossing of verzuring na afgraven), waardoor beheerbijstelling niet plaatsvindt, beoogde doelen niet gehaald worden en kapitaalvernietiging optreedt.

### Conclusie

Door het uitvoeren van goed vooronderzoek, gecombineerd met een goede begeleiding van

aanvragers, voldoende middelen en een flexibele regeling, ligt er nu de kans in de nieuwe regeling een impuls te geven aan herstel en ontwikkeling van ecologische kwaliteiten bij de omvorming van landbouwgronden tot natuur. Het subsidiestelsel zal de volgende posten moeten subsidiëren (zie figuur 3):

- vooronderzoek, losstaand van inrichtingssubsidie,
- plankosten, gerelateerd aan de complexiteit,
- uitvoeringskosten, gebaseerd op vooronderzoek.

Daarnaast zal moeten worden voorzien in begeleiding van aanvragers bij het (laten) uitvoeren van onderzoek, inrichtings- en uitvoeringsplannen en het beheer.

Dit alles leidt tot:

- zekerheid bij aanvragers ten aanzien van doelrealisatie (geen sturing op soorten, maar op realisatie van abiotische randvoorwaarden en beheer),
- borging hoge natuurkwaliteit,
- duurzaamheid,
- weinig administratieve lasten en controle (alleen sturing op de juiste inrichting- en beheermaatregelen).

Het is nog een grote uitdaging de globale uitgangspunten van het nieuwe stelsel te vertalen in eenvoudig uitvoerbare subsidieregelingen. Wij hopen hier bouwstenen voor te hebben aangedragen. ♦

Ing. Harm Smeenge MSc. & Ing. Bas Klaver, Dienst Landelijk Gebied, Regio Oost  
 Dr. Emiel Brouwer, Radboud Universiteit/B-ware Research Centre  
 Dr. André Jansen, Unie van Bosgroepen/Hogeschool Van Hall-Larenstein  
 Drs. Rolf Kemmers en ir. Bas van Delft, Alterra  
 Ing. Jan Holtland, Staatsbosbeheer  
 Ir. Nicko Straathof, Natuurmonumenten

### ADVERTENTIE

**Silve**  
 Bureau voor Onderzoek  
 Advies en Informatievoorziening in  
 Bosbouw en Natuurbeheer

Innovatief, Deskundig, Betrokken, Inhoudelijk, Meedenkend

Generaal Foukesweg 39 • 6703 BL Wageningen • T: 0317 418962 • E: post@silve.nl • Website: www.silve.nl