Aansturing en kosten van het natuurbeheer

M.N. van Wijk

In 2000 heeft LNV het Programma Beheer ingevoerd om te kunnen 'sturen op hoofdlijnen en te toetsen/af te rekenen op resultaten'. Het Programma Beheer is een subsidieregeling waarmee Natuurmonumenten, de Landschappen, gemeenten, boeren en andere particuliere grondeigenaren subsidie kunnen krijgen voor het beheer van natuur, agrarische natuur en landschap. Staatsbosbeheer valt buiten het Programma Beheer omdat het ministerie van LNV aparte afspraken met Staatsbosbeheer heeft gemaakt over budgetten en prestaties voor natuurbeheer. De vraag is hoe gestuurd wordt op het realiseren van de (rijks)natuurdoelen en of deze sturing effectief is. Aspecten rond sturing zijn verklarend voor het wel of niet ecologisch effectief zijn van de regelingen. In deze bijdrage gaan we in op de vraag hoe in het Programma Beheer en de beheerssystematiek van SBB op kwaliteit wordt gestuurd en getoetst. Kwaliteit van natuur wordt gezien als het realiseren van natuurdoelen, doelpakketten, ruimtelijke samenhang en bijbehorende milieurandvoorwaarden (zie ook Van Wijk, 2007).

Aanpak

In dit onderzoek is door middel van interviews met terreinbeheerders en hun belangenorganisaties, gekeken naar ervaringen die terreinbeheerders hebben met de regelingen in de praktijk. Daarbij komen ook de oude regelingen (de voorgangers van het Programma Beheer) aan de orde. De ervaringen van de terreinbeheerders zijn ingedeeld naar ervaringen met het uitvoeringsproces, ervaringen met de stimuleringssystematiek en overige aspecten. De terreinbeheerders hebben opties voor verbeteringen in het uitvoeringsproces en de stimuleringssystematiek aangedragen.

In drie casestudie-gebieden is de aanleg van nieuwe natuur geanalyseerd. Naar aanleiding van de casestudies zijn conclusies getrokken over de rol van het gebiedsplan bij de aanleg van nieuwe natuur, het instrumentarium Programma Beheer en de rol van de betrokken partijen bij de aanleg van nieuwe natuur. Een analyse van een groot aantal gebiedsplannen heeft inzicht opgeleverd in overeenkomsten en verschillen in gebiedsplannen tussen provincies.
Bij de aansturingsrelatie LNV-Staatsbosbeheer is gekeken naar de nog te realiseren (natuur)doelen, de financieringssystematiek, de verantwoording over het gerealiseerde (natuur)resultaat en de stimulansen die de aansturingssystematiek in zich heeft. De financiële stromen rondom de regelingen voor natuurbeheer zijn geanalyseerd.
Naast de financiële stromen is er ook naar de uitvoeringskosten gekeken.

Resultaten

Gebiedsplannen als toetsingskader

Gebiedsplannen zijn het toetsingskader voor subsidieverlening voor beheerovereenkomsten natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer.
De gebiedsplannen zijn de vertaling van de natuurdoelen die het Rijk wenst te realiseren naar subsidiepakketten die de grondeigenaren kunnen aanvragen.
Middels inspraak zijn ook de wensen van de grondeigenaren meegenomen in de afweging waar welke natuurdoelen moeten worden gerealiseerd. De inspraak van grondeigenaren bij het opstellen van de gebiedsplannen vergroot weliswaar het draagvlak voor de gebiedsplannen en de kans op realisatie van de gestelde doelen, maar het realise-

ren van de gebiedsplannen betekent daarmee niet meer automatisch het realiseren van de rijksnatuurdoelen in de gewenste ruimtelijke samenhang en kwaliteit. De consequenties van de aanpassingen van gebiedsplannen als gevolg van inspraak, voor het realiseren van de rijksnatuurdoelen zijn niet goed in beeld.
De gebiedsplannen zijn formeel niet sturend voor de ruimtelijke ordening omdat ze geen formele status hebben in de ruimtelijke ordening. Gebiedsplannen zijn echter wel richtinggevend omdat ze het toetsingskader zijn voor aanvragen voor functieverandering van grond (een verandering van de bestemming van grond naar bestemming natuur).
De gebiedsplannen geven de beheerder duidelijkheid over waar welke subsidiepakketten kunnen worden aangevraagd en waar de bestemming van de grond kan worden gewijzigd naar bestemming natuur. De mogelijkheid voor het (tussentijds) wijzigen van gebiedsplannen biedt een zekere flexibiliteit voor de grondeigenaar, maar schept tegelijkertijd weer onduidelijkheid omdat niet duidelijk is wanneer provincies wel of niet bereid zijn wijzigingen door te voeren.
Alle provincies bieden in de gebiedsplannen mogelijkheden voor particulier natuurbeheer. De mogelijkheden voor particulier natuurbeheer nemen toe naarmate binnen de provincie meer nieuwe natuur gerealiseerd moet worden. Provincies verschillen echter in de mate waarin ze particulier beheer actief stimuleren.

Sturing via subsidies Programma Beheer
Het rijk kan met de hoogte van de subsidies natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer nauwelijks sturing uitoefenen op waar welke natuur wordt gerealiseerd. De EU staat het immers niet toe om de hoogte van vergoedingen te variëren en daarmee het realiseren van natuurdoelen te stimuleren. Beheerders geven aan dat zij gevoelig zijn voor de hoogte van pakketvergoedingen bij de keuze van hun pakketten. In de praktijk is de hoogte van pakketvergoedingen daarmee wel sturend voor het type pakket dat wordt aangevraagd. De overheid kan wel sturen door het instellen van 'plafonds'. Dat kan door een maximum aan budget per pakket vast te stellen of een maximum aantal hectare af te spreken voor een pakket dat kan worden aangevraagd. Het instrument budgetplafonds is de afgelopen jaren nauwelijks ingezet om natuurdoelen te sturen. Naar verwachting wordt dit instrument vaker ingezet naarmate de EHS verder is voltooid.
Er zijn meer mogelijkheden voor overheden om een kwaliteitsverhoging van natuurterreinen te stimuleren. Naarmate de overheid een sterkere machtspositie heeft ten opzichte van de (toekomstige) natuurbeheerder kan ze meer eisen stellen aan de natuurkwaliteit. Dit geldt met name bij de verkoop of overdracht van gronden waarop nieuwe natuur ontwikkeld wordt. Rijk en provincies maken hier niet altijd gebruik van.

Alle provincies bieden in de gebiedsplannen mogelijkheden voor particulier natuurbeheer

Ervaringen van de terreinbeheerders
Terreinbeheerders geven aan dat de systematiek van doelpakketten en de wijze waarop de subsidieregeling is vormgegeven, niet stimulerend is voor het verhogen van de natuurkwaliteit in terreinen. De beheervoorschriften zijn in de praktijk weinig sturend en beheerders zeggen dat zij hun beheer nauwelijks hebben aangepast na invoering van het Programma Beheer.
Een verplichtte monitoring is onderdeel van een

aantal doelpakketten van het Programma Beheer. Beheerders vinden deze monitoring en het werken met behoorlijk gedetailleerde doelpakketten positief omdat ze daardoor meer inzicht hebben gekregen in de kwaliteit van de terreinen. Dit inzicht kan bijvoorbeeld ook gebruikt worden bij het opstellen van de Natura 2000-beheerplannen en het verspreidingsonderzoek.
Het 'toetsen op resultaat' heeft het inzicht in de kwaliteit van de terreinen weliswaar vergroot, maar beheerders vinden dat het accent nog te veel ligt op het 'afrekenen' en nog te weinig op het leren van de ontwikkelingen in het terrein.
Certificering kan bijdragen aan het verkleinen van de controlelast voor de beheerder en de overheid, waardoor het accent meer kan komen te liggen op het vergroten van het inzicht in de kwaliteit van het terrein.
Agrarische natuurverenigingen en bosgroepen spelen een belangrijke rol in het stimuleren van agrarisch en particulier natuurbeheer. Ze ondersteunen bij de aanvraag van subsidies en adviseren over de uitvoering van het beheer in de praktijk.

Beheerders vinden deze monitoring en het werken met behoorlijk gedetailleerde doelpakketten positief omdat ze daardoor meer inzicht hebben gekregen in de kwaliteit van de terreinen

De aanleg van nieuwe natuur door particuliere grondeigenaren vraagt maatwerk. Provincies bieden dit maatwerk meer en meer. Onder andere door het 'opnemen' van functieverandering in gebiedsgericht beleid. Provincies en rijk stimuleren (potentiële) particuliere natuurbeheerders door hen te faciliteren in het aanvraagproces. Kennisoverdracht tussen overheden en particulieren over de wijze waarop natuur gerealiseerd en vervolgens beheerd moet worden vindt nog nauwelijks plaats.
Rondom het onderdeel functieverandering van het Programma Beheer is nog een aantal praktische problemen zoals de taxatie van de grond, onduidelijkheid over de openstelling van de regeling en de mogelijkheden voor het uitvoeren van vooronderzoek.

Uitgaven en uitvoeringskosten
Tussen 1999-2004 zijn de uitgaven voor het Programma Beheer (en haar voorgangers) behoorlijk stabiel. In 2005 namen de uitgaven toe vanwege de extra uitgaven voor de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer. De uitvoeringskosten voor de rijksoverheid zijn na invoering van het Programma Beheer min of meer gelijk gebleven. Dit terwijl er een daling was verwacht omdat acht regelingen werden vervangen door het Programma Beheer. Mogelijk vraagt de invoering van een op outputsturing gericht systeem meer controle. De terreinbeherende organisaties hebben ook uitvoeringskosten. Deze variëren tussen de 6% en 13% van de door hen ontvangen subsidiebedragen van het Programma Beheer.

Staatsbosbeheer en het realiseren van de Rijksnatuurdoelen
Staatsbosbeheer wordt niet aangestuurd via het Programma beheer, maar via een aparte regeling. rijk, provincies en Staatsbosbeheer hebben alle drie een rol in het bepalen welke natuurdoelen worden gerealiseerd. Er is echter geen overlegstructuur waaraan zowel LNV, provincies en Staatsbosbeheer deelnemen om de te realiseren doelen te bepalen. Staatsbosbeheer is overigens wel betrokken bij het opstellen van de natuurdoelenkaart en afspraken tussen Staatsbosbeheer en de provincies worden meegenomen in de contractrelatie LNV-Staatsbosbeheer. Met bovenstaande

structuur is dus niet gegarandeerd dat Staatsbosbeheer optimaal bijdraagt aan het realiseren van de natuurdoelen zoals vastgelegd in de provinciale gebiedsplannen, simpelweg omdat er geen formele overlegstructuur is waar provincies en Staatsbosbeheer met elkaar aan tafel zitten.

De met LNV afgesproken te realiseren doelen en de middelen die Staatsbosbeheer daarvoor ontvangt zijn momenteel niet in evenwicht. SBB ontvangt naar eigen zeggen nu minder middelen dan ze op basis van het normkostensysteem nodig heeft. Het systeem van normkosten, als basis voor de koppeling tussen het realiseren van doelen en de daarvoor benodigde middelen, wordt daarmee als het ware buiten spel gezet. De realisatie van de doelen komt daarmee mogelijk in gevaar.
LNV vindt dat het lastig is om een link te leggen tussen de jaarlijkse ontwikkelingen in de terreinen die Staatsbosbeheer presenteert en de vorderingen in de realisatie van de middellangetermijndoelen van Staatsbosbeheer. Inhoudelijk overleg over de gerealiseerde natuurkwaliteit is daardoor moeilijk. Dit is één van de redenen dat de sturingsrelatie wordt herzien.

Het systeem van normkosten is te weinig flexibel om snel op veranderende marktomstandigheden te kunnen inspringen. Staatsbosbeheer geeft aan dat plotselinge hogere kosten, bijvoorbeeld voor het afvoeren van maaisel, niet kunnen worden doorberekend aan de opdrachtgever omdat op basis van normkosten wordt begroot en deze normkosten (maar) eens per vijf jaar worden herzien.
Staatsbosbeheer is een soort 'huisaannemer' van LNV voor het uitvoeren van een aantal taken op het gebied van natuur. De mogelijkheden om Staatsbosbeheer in te zetten op specifieke 'problemen' of het realiseren van bijzondere natuurdoelen die LNV heeft, worden tot nu toe onvoldoende benut. Zo zou Staatsbosbeheer bijvoorbeeld extra aandacht kunnen besteden aan (leefgebieden van) soorten waar het niet goed mee gaat. Er is (sinds kort) een meer inhoudelijk overleg tussen LNV en Staatsbosbeheer over dit soort zaken.

Het systeem van normkosten is te weinig flexibel om snel op veranderende marktomstandigheden te kunnen inspringen