

De rijksoverheid is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de Nederlandse natuur. Het beheer ervan wordt echter grotendeels uitgevoerd door terreinbeheerders. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) geeft daarom subsidie voor natuurbeheer en heeft daarvoor momenteel circa 120 miljoen euro op de begroting staan. Het Ministerie heeft het Milieu- en Natuurplanbureau verzocht de ecologische effectiviteit van de subsidieregelingen te evalueren: Programma Beheer en Staatsbosbeheer.



Regelingen Programma Beheer en Staatsbosbeheer ecologisch geëvalueerd

In 1998 is Staatsbosbeheer een zelfstandig bestuursorgaan geworden en heeft het Ministerie van LNV met Staatsbosbeheer afspraken gemaakt over budgetten en prestaties (kader 1). In 2000 is Programma Beheer van start gegaan. Dit is de subsidieregeling waarmee Natuurmonumenten, de Provinciale Landschappen, gemeentes, boeren en andere particulieren subsidie kunnen krijgen voor het beheer van natuur, agrarische natuur en landschap. Al die subsidieregelingen zijn toen veranderd van een input- naar een output-financiering. Dat betekent dat de overheid niet meer standaard een vast bedrag (input) per hectare natuur betaalt, maar een bedrag dat afhankelijk is van het type natuur, bijvoorbeeld heide, en dat de overheid ook het resultaat (output) wil toetsen, bijvoorbeeld het aantal zeldzame soorten. De Minister van LNV heeft indertijd de Tweede Kamer toegezegd dat hij na zes jaar Programma Beheer zou laten evalueren. Al in 2003 is een tussenevaluatie van Programma Beheer uitgevoerd die nogal kritisch was over de gedetailleerde regels (B&A, 2003). Ook elders verschenen kritische publicaties (Arnolds, 2005; Witteveen et al., 2006). De ecologische effectiviteit hangt niet alleen af van de systematiek van de subsidieregelingen maar ook van de gestelde doelen, het uitgevoerde beheer, externe milieucondities enzovoort.

Daarom heeft het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) de evaluatie breed opgezet: de regelingen zijn nader bekeken, beleidsprestaties (de cijfers van Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV en dergelijke) zijn geanalyseerd. Maar er zijn ook interviews gehouden met betrokkenen, een groot aantal beheerders is geënquêteerd en de belangrijkste geldstromen zijn in kaart gebracht. Daarnaast is ecologische informatie over kwaliteit van grasland, moeras, heide, bos en de weidevogelgebieden beschreven met gegevens uit meetnetten, veldstudies, en uit literatuurstudies. Dit artikel bespreekt een deel van de evaluatie; het gehele rapport (MNP, 2007) is te vinden op www.mnp.nl. De hieronder gepresenteerde resultaten hebben betrekking op het natuurdoel 'natte schraalgraslanden'. Soortgelijke resultaten zijn er ook voor andere natuurdoelen.

De regelingen zijn onderling onvoldoende geharmoniseerd

Het MNP heeft de ecologische effectiviteit van de regelingen getoetst door de situatie in het veld te vergelijken met de nagestreefde doelen. Dit is gebeurd voor twee doelniveaus: 1. de overeengekomen beheerdoelen (pakket-eisen) van Programma Beheer en Staatsbosbeheer
2. de nagestreefde natuurdoel(typ)en van het rijksbeleid.

Moeraskartelblad is een meetsoort voor pluspakket 'nat soortenrijk grasland'. Het aantal exemplaren is echter geen criterium voor natuurkwaliteit in Programma Beheer (foto: Ruut Wegman).

Jaap Wiertz, Marlies Sanders & Arjen van Hinsberg

Beide zijn van belang. De beheerdoelen gaan over de afspraken tussen de beheerder en de overheid (outputsturing), terwijl de overheid op haar beurt afspraken heeft in diverse internationale en nationale overeenkomsten om de natuur te beschermen en de biodiversiteit te behouden of te herstellen.

De toetsingscriteria voor natuurkwaliteit van de natuurdoelen bestaan uit 'doelsoorten' in de bijbehorende natuurdoeltypen. Die voor de beheerdoelen bestaan echter uit soorten die minder zeldzaam en/of beter meetbaar zijn, zoals een minimumaantal (meet)soorten (Programma Beheer) of een minimum kwaliteit in vegetatietypen (Staatsbosbeheer). Met het halen van de beheerdoelen hoeven de natuurdoelen nog niet gerealiseerd te zijn. Daarom zijn de criteria niet geschikt voor een eenduidige verantwoording van de rijks-natuurdoelen.

Te weinig en onvoldoende uniforme monitoring

Slechts voor circa 10% van het areaal van Programma Beheer zijn monitoringsgegevens beschikbaar en die zijn nog maar ten dele bruikbaar voor toetsing van de rijksnatuurdoelen. Staatsbosbeheer verzamelt veel meer gegevens, maar deze sluiten slechts deels

Vlinders	Trend 1990-1999		Trend 2000-2005	
	Staatsbosbeheer	SN	Staatsbosbeheer	SN
Meetsoorten	Stabiel	Afname	Stabiel	Afname
Doelsoorten	Afname	Onzeker	Onzeker	Afname
Vogels				
Meetsoorten	Toename	Onzeker	Onzeker	Onzeker
Doelsoorten	Afname	Stabiel	Onzeker	Afname
Planten				
Planten	Trend 1990-2005			
	Staatsbosbeheer	Basis pakket	Plus pakket	
Meetsoorten	Toename	Afname	Toename	
Doelsoorten	Toename	Afname	Toename	
Vegetatie	Toename	Toename	Toename	

Tabel 1. Het aantal meet- en doelsoorten van planten in nat schraalland is toegenomen bij SN-plus en Staatsbosbeheer. Bij basispakketten is de trend minder gunstig. Ook het soorten-aantal broedvogels en dagvlinders vertoont niet altijd een positief beeld (Hinsberg et al., 2007).

aan op de natuurdoelen en de landelijke rapportages zijn erg globaal. De monitoringsgegevens van Programma Beheer en Staatsbosbeheer zijn dus ongeschikt om alle gebieden op gelijke wijze te beoordelen. Daardoor moest het MNP voor deze evaluatie terugvallen op gegevens van het Netwerk Ecologische Monitoring en de Landelijke Vegetatie Databank, die niet verzameld zijn om het Programma Beheer en het beheer van Staatsbosbeheer te evalueren. Het resultaat staat in tabel 1.

Het blijkt dat de vegetatiekwaliteit van natte schraalgraslanden in de periode van 1990 tot 2005 is toegenomen bij SN-plus en Staatsbosbeheer. Dit geldt ook voor het aantal meet- en doelsoorten van planten. Op locaties met basispakketten is deze trend daarentegen minder gunstig. Uit het meetnet voor broedvogels en vlinders blijkt dat het soorten-aantal (doel- en meetsoorten) van natte graslanden vaak een afname laat zien. Het is onduidelijk of er sprake is van een trendbreuk rond het jaar 2000, wanneer de regelingen

zijn gewijzigd. De beperkingen van de data worden voor een groot deel veroorzaakt door dat monitoring onvoldoende op elkaar is afgestemd.

Rijksnatuurdoelen (nog) niet overal bereikt maar wel haalbaar

Voor ongeveer de helft van het areaal dat in beheer is met subsidie van de SN en bij Staatsbosbeheer worden de natuurdoelen die het rijk heeft gesteld, nog niet gerealiseerd. De mate waarin verschilt per regelingonderdeel en per natuurdoel (fig. 1). Het gesommeerde aantal doelsoorten vogels, vlinders en planten dat voorkomt en realisatie van het natuurdoeltype indiceert, varieert. De realisatie van het natuurdoeltype 'nat schraalland' neemt af in de reeks van Staatsbosbeheer, SN-plus, SN-basis, SAN en overig beheer. Het is duidelijk dat de nagestreefde kwaliteit van de natuurdoeltypen nog niet overal is gerealiseerd: slechts in een deel van het areaal komen meer doelsoorten voor dan minimaal nagestreefd (fig. 1).

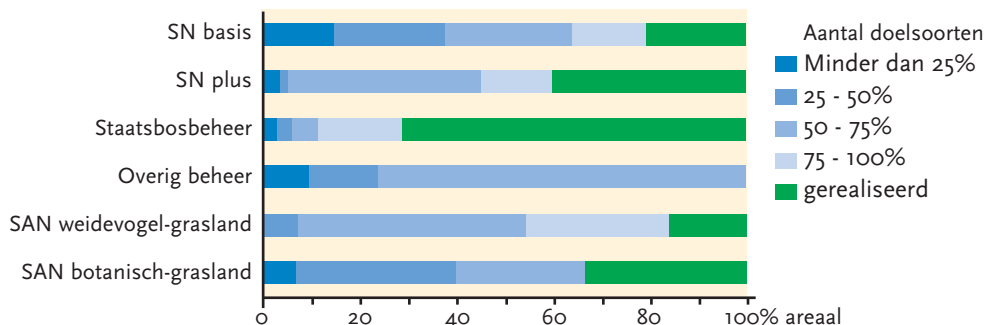


Fig. 1. Mate van realisatie van de natuurdoeltypen voor nat schraalland (percentage van het areaal waarin het gesommeerde aantal voorkomende doelsoorten planten, vogels plus vlinders het nagestreefde minimumaantal doelsoorten (=norm) overtreft in hokken van 250 x 250 m²). De norm ligt dus op de grens van groen (wel gerealiseerd) en blauw (niet-gerealiseerd). Blauw is verder onderverdeeld om te zien hoe ver terreinen onder de aangegeven regeling/beheer nog van de norm af zitten (bronnen: nabewerking van verspreidingsgegevens van SOVON, FLORON en De Vlinderstichting; Hinsberg et al., 2007).

Kader 1. Doelen en regelingen

Programma Beheer bestaat uit de Subsidie-regeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en de Subsidierегeling Natuurbeheer (SN). De SAN is bedoeld voor natuur en landschap in het agrarische gebied zoals weidevogelgebieden en landschappelijk zeer waardevolle cultuurlandschappen. Deze gebieden zijn veelal in gebruik bij agrariërs. Bij de SN-subsidies gaat het om gebieden met de hoofdfunctie natuur. Staatsbosbeheer heeft een eigen regeling afgesproken met het Ministerie van LNV. De beheerdoelen van de regelingen voor natuur en landschap zijn beschreven aan de hand van voorgeschreven beheermaatregelen en eisen aan het natuurresultaat (de gewenste natuurkwaliteit) in de 'pakketten' van Programma Beheer of de 'subdoeltypen' van Staatsbosbeheer. In een pakket staat bijvoorbeeld beschreven dat de beheerder moet maaien en dat er 15 soorten per 25 m² moeten zijn. Het subsidiebedrag is afhankelijk van de moeite die de terreinbeheerder voor het beheer moet doen. Bij Programma Beheer dient het resultaat al bij aanvang aanwezig te zijn en wordt dus betaald voor aanwezige natuur. Bij Staatsbosbeheer behoeft het resultaat pas na 10 jaar aanwezig te zijn. In de SN wordt ook nog een onderscheid gemaakt tussen basispakketten en pluspakketten: de eerste stellen minder hoge eisen aan natuurkwaliteit en beheerinspanning dan de tweede. De vergoedingen voor pluspakketten zijn dan ook hoger. Het resultaat wordt getoetst op de mate waarin aan de gewenste natuurkwaliteit, de beoogde soorten, plantengemeenschappen en/of structuurkenmerken wordt voldaan. Per pakket is afgesproken hoeveel daarvan aanwezig moet zijn na de beheerperiode om subsidie uitbetaald te kunnen krijgen. Het is uiteindelijk de bedoeling van het rijksbeleid dat met de beheerdoelen de rijksnatuurdoelen worden gerealiseerd. De natuurkwaliteit van de natuurdoelen is beschreven aan de hand van natuurdoeltypen en doelsoorten waarvan (meestal) minimaal 30% aanwezig moet zijn. Een natuurdoel is bijvoorbeeld 'nat schraalland', het bijbehorende natuurdoeltype is onder andere 'nat schraalgrasland', de bijbehorende beheerdoelen staan beschreven in bijvoorbeeld pluspakket 'nat soortenrijk grasland'. De natuurkwaliteitscriteria van het natuurdoeltype worden beschreven met doelsoorten (tevens meetsoort) als Moeraskartelblad. Voor een nationale evaluatie is het gewenst dat steeds dezelfde criteria gebruikt worden bij alle regelingen zodat de effectiviteit onderling vergeleken kan worden.

Uit de analyse blijkt, hoewel het aantal hokken beperkt is, dat in een aantal SAN-graslanden het natuurdoeltype lijkt te zijn gerealiseerd. Deze graslanden zijn zeer gebaat bij een continuïteit in beheer en daarmee bij functiewijziging naar natuur.

Verdroging, vermessing en versnippering beperken effectiviteit van beheer

Het niet-volledig realiseren van de natuurdoelen zal deels veroorzaakt zijn doordat de duur van de beheerperiode nog te kort is om grote verbeteringen in voorkomen van doelsoorten te realiseren. Slechte milieucondities en versnipperde en te kleine gebieden (ruimtecondities) blijken echter een belangrijke rol te spelen. Uit regressieanalyse tussen milieu- en ruimtecondities en het aantal doelsoorten vlinders, vogels en planten van natte schraalgraslanden blijkt dat in ieder geval de hoogte van de stikstofdepositie en de gemiddelde grondwaterstand maar ook ruimtelijke condities een belangrijke factor zijn voor de realisatie van natte graslanden. Hoe slechter de condities zijn, hoe minder doelsoorten er voorkomen.

Uit de regressieanalyse blijkt dat het in theorie mogelijk is om het minimumaantal vereiste doelsoorten (binnen een oppervlakte van 250 bij 250 meter), en daarmee het natuurdoeltype, lokaal te realiseren (fig. 2) door het huidige beheer voort te zetten en de milieu- en ruimtecondities te verbeteren. Of en hoe snel de soorten daadwerkelijk weer kunnen terugkeren hangt onder meer af van de dispersiemogelijkheden uit de nabijgelegen leefgebieden van die soorten.

Output vergroten door betere ruimtelijke sturing

De terreinbeheerder kan maar gedeeltelijk de milieu- en ruimtecondities beïnvloeden. De provincies zijn samen met het Rijk medeverantwoordelijk voor goede milieu- en ruimtecondities, zodat goed beheer ook een goed resultaat op kan leveren. In de gebiedsplannen blijken de provincies echter nauwelijks te sturen op optimalisatie van milieu- en ruimte condities. Op plekken waar 'nat schraalgrasland' tot doel is gesteld, kan een beheerder meestal in een ruim begrensd gebied kiezen uit een keur van pakketmogelijkheden voor subsidie (zoals nat- en droog grasland maar ook water en bos). Zolang er met voorrang wordt ingezet op particulier beheer, en verder beheerders en agrariërs veel vrijheid hebben in het kiezen van pakketten en de vrijheid hebben om percelen al dan niet als natuur te gaan beheren binnen een ruim begrensd gebied, blijft er sprake van

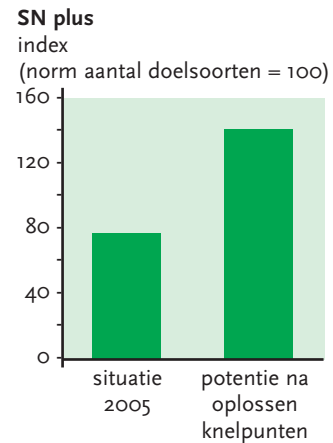
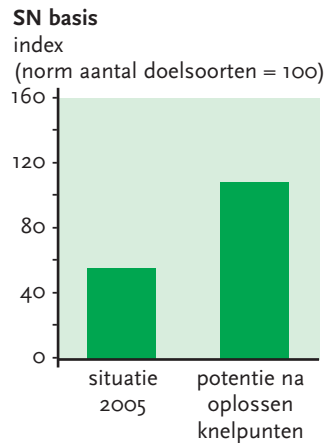


Fig. 2. In theorie lijkt het mogelijk om het minimumaantal vereiste doelsoorten en dus het natuurdoeltype lokaal te realiseren door het huidige beheer voort te zetten, en de onderzochte milieu- en ruimtecondities te verbeteren (bronnen: nabewerking van verspreidingsgegevens van SOVON, FLORON en De Vlinderstichting; Hinsberg et al., 2007).

een situatie met sterk versnipperde en versnipperd beheerde gebieden en percelen. Dat is in het bijzonder een aandachtspunt bij het betrekken van particulieren bij natuurbeheer. Immers, hoe meer particuliere beheerders in een gebied, hoe meer mensen betrokken moeten worden bij afspraken over hydrologisch herstel, en hoe groter de kans dat niet iedereen daar volledig mee instemt. De provincie kan veel meer sturend optreden door duidelijke (1:1) begrenzingen in de gebiedsplannen. Soms verbinden provincies aan de verkoop van de gronden aan particulieren de voorwaarde dat geen bezwaar gemaakt mag worden tegen ontwikkelingen in het gebied die de natuurkwaliteit positief beïnvloeden. Hoe vaak deze voorwaarde wordt gesteld is onbekend. Deelname blijft vrijwillig.

Kortom: Natuurkwaliteit gaat vooruit, maar 'outputsturing' kan beter

In het algemeen is in beheerde natuurgebieden de aanwezige natuurkwaliteit vooral voor planten de afgelopen 6 tot 15 jaar behouden of verder verbeterd (tabel 1). De meer op 'outputsturing' gerichte regelingen hebben hieraan bijgedragen maar van een duidelijke trendbreuk als gevolg van de regelingswijzigingen lijkt geen sprake. Uit de enquête, interviews en uit de beleidsprestaties blijkt in het algemeen dat door outputsturing inzicht en kennis van de natuurkwaliteit in terreinen is verbeterd bij de beheerder zowel als bij de overheid. Belangrijk nadeel zijn de met outputsturing samenhangende hogere administratieve lasten. Er zijn echter nog belangrijke verbeteringen mogelijk wanneer de overheid de verschillende beheerregelingen, doelen, criteria voor natuurkwaliteit,

monitoring en rapportages daarover beter zou afstemmen. Het natuurbeleid zou er een stuk transparanter en efficiënter van worden.

Literatuur

- Arnolds, E.J.M., 2005.** Programma Beheer, hoe lang nog? De Levende Natuur 106 (6): 270-272.
- B&A en DLV Groen en Ruimte, 2003.** Tussentijdse evaluatie Programma Beheer. Eindrapport. B&A Groep, Den Haag.
- Hinsberg, A. van, B. de Nieg, S. van Tol & M.L.P. van Esbroek, 2007.** Achtergronddocument Ecologische Evaluatie Regelingen voor Natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer. Technische toelichting bij gebruikte ecologische gegevens. Rapport in prep., Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP, 2007.** Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Witteveen, T.A.M., P.H. van der Jagt & L.B. Tänzer, 2006.** Sturen in het bos. Op weg naar een volwassen sturingsrelatie. Advies van de Taskforce 'Witteveen'. Verbeteren aansturingrelatie LNV-Staatsbosbeheer. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Drs. J. Wiertz, Dr.ir. M.E. Sanders & Dr. A. van Hinsberg
Milieu- en Natuurplanbureau
A. van Leeuwenhoeklaan 9
Postbus 303
3720 AH Bilthoven

e-mail: j.wiertz@mnp.nl
e-mail: marlies.sanders@mnp.nl
e-mail: arjen.hinsberg@mnp.nl