

Programma Beheer, hoe lang nog?

Aan het einde van dit jaar loopt de eerste periode af van het Programma Beheer, de regeling van het ministerie van LNV voor subsidiëring van natuurbeheer door natuurorganisaties, particulieren en boeren. Tijd voor een evaluatie van de uitgangspunten en de praktische toepassing.

Het Programma Beheer (PB) omvat twee regelingen die hier van belang zijn, de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) voor het beheer van natuurgebieden en de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) voor 'het instandhouden en ontwikkelen van natuur op landbouwgronden.' Belangrijke doelstellingen van het PB waren indertijd het efficiënter inzetten van middelen door de hoogte van de subsidie te koppelen aan het behaalde natuurresultaat en het verkrijgen van een rechtvaardiger verdeling van middelen over alle natuurbeheerders, inclusief particulieren en landbouwers. Voordien werd aan natuurbeschermingsorganisaties een uniforme beheersbijdrage per hectare toegerekend ongeacht de aard van het terrein, het gevoerde beheer of de behaalde resultaten. Voor particulieren was alleen bosbeheer subsidiabel in het kader van de Bosbijdrage-regeling. De intenties van het PB kunnen tegen deze achtergrond dan ook positief worden beoordeeld (van Tooren, 1999). Tijdens de eerste periode van uitvoering (1999-2005) zijn echter in beide regelingen belangrijke tekortkomingen aan het licht gekomen die hier puntsgewijs naar voren worden gebracht. In een ongepubliceerde notitie door Arnolds & Heinemeijer zijn deze punten uitgewerkt en met voorbeelden gestaafd. Deze tekst kan worden geraadpleegd op de website van De Levende Natuur (www.delevendenatuur.nl).

Subsidieregeling Natuurbeheer, een bureaucratisch keurslijf

1. Natuur wordt ten onrechte behandeld als een landbouwsysteem. De SN is gebaseerd op het uitgangspunt dat een beheerder tegen betaling een natuurproduct levert dat aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet.

Platform

In deze rubriek is ruimte voor opinies en reacties

Eef Arnolds

De eisen zijn omschreven in beheerspakketten, in de vorm van terreinkenmerken, meetsoorten en vereiste maatregelen. Natuurbeheer wordt zo in wezen gedegeerd tot het produceren van Struikheide of Grutto's in plaats van aardappels. Dit uitgangspunt komt voort uit een mechanistische visie op natuur (Bal et al., 2001), waarbij het meest wezenlijke kenmerk van natuur wordt veronachtzaamd, namelijk het spontane en ten dele onvoorspelbare karakter ervan. Juist die eigenschappen onderscheiden natuur van landbouw (Arnolds, 2000). Met Wijffels (2005) pleit ik voor het ontsnappen aan 'het keurslijf van doeltypen, doelsoorten en referentiegebieden'.

2. Twijfelachtig perspectief voor particulier natuurbeheer. Er bestaan twijfels over de mogelijkheden om via particulieren voldoende natuur van voldoende kwaliteit te realiseren (Redactie De Levende Natuur, 2005). De belangstelling blijft tot nu toe ver beneden de verwachting en opvattingen over natuur bij particulieren als 'alles wat groeit en bloeit' doen het ergste vrezen (Munsters, 2005).

3. Er bestaat geen direct verband tussen beheersinspanning en natuurwaarden. Het onderscheid tussen basispakketten en duurdere pluspakketten met zwaardere eisen veronderstelt dat deze laatste te danken zijn aan beter beheer. In feite hangt de realisatie van pluspakketten mede af van factoren waarop de beheerder geen directe invloed heeft, zoals abiotische milieumomstandigheden, grootte van het terrein, ligging ten opzichte van andere terreinen en verspreidingscapaciteit van meetsoorten. Factoren als verdroging, verzuring, vermessing en klimaatverandering liggen buiten de invloedssfeer van beheerders en

het is dan ten onrechte wanneer beheerders vervolgens financieel gekort worden.

4. Er bestaat geen direct verband tussen natuurwaarden en beheerskosten. De systematiek van de SN veronderstelt dat het beheer van een gebied met een pluspakket kostbaarder is dan met een basispakket. In praktijk is er echter geen directe relatie tussen kosten en plus- of basispakketten. Juist in gebieden met beperkte natuurwaarden is intensief beheer noodzakelijk om de waarden te verhogen of ongewenste invloeden van buitenaf te compenseren.

5. Beheerspakketten zijn rigide en bevorderen eenvormigheid en verstarring. De SN dwingt natuurbeheerders in het keurslijf van een bepaald beheerspakket met bijbehorende doelsoorten. Hierbij wordt voorbijgegaan aan de natuurlijke dynamiek van levensgemeenschappen, onvoorziene spontane ontwikkelingen en het veelvuldig optreden van overgangen, mozaïeken en bijzondere lokale situaties (Arnolds, 2000; Wijffels, 2005).

6. De criteria voor beheerspakketten zijn fraudegevoelig en niet objectief te verifiëren. Aanwezigheid, maar meer nog afwezigheid van een aantal meetsoorten is moeilijk aantoonbaar, vooral van dieren. De trefkans is afhankelijk van bijvoorbeeld populatiegrootte, uitgestrektheid van het geschikte habitat, actuele weersomstandigheden, jaarfluctuaties en ervaring van waarnemers. Het is hierdoor goed mogelijk dat een beheerspakket wordt aangevraagd dan wel afgewezen op onjuiste gronden.

7. De SN belooft flora- en faunavervalsing. Nergens is een bepaling opgenomen die het introduceren van meetsoorten verbiedt (Heijligers, 2000). Omdat geen onderscheid wordt gemaakt tussen autochtoon voorkomen en introducties worden laatstgenoemde ook niet geregistreerd en kan geen inschatting worden gemaakt van de omvang van deze ingreep.

8. De tarieven voor beheerspakketten staan niet steevast in verhouding tot de gevraagde beheersinspanning. Het basispakket heide kent bijvoorbeeld een beheersbijdrage van 42 euro per ha per jaar, terwijl dit bedrag net toereikend is om de gemiddelde waterschapslasten te voldoen. Hoe moet de beheerder de voorgeschreven beheers-



maatregelen financieren? Anderzijds ontvangt men 76 euro voor het pluspakket natuurbos, waarin actief beheer niet is toegestaan.

9. De SN veroorzaakt een enorme bureaucratische belasting voor terreinbeheerders. Het verzamelen en vastleggen van de vereiste, gedetailleerde gegevens voor de SN vraagt veel tijd, energie en geld van terreinbeheerders (van Tooren, 2003). Deze bureaucratie gaat ten koste van de kernactiviteit: het uitvoeren van een goed beheer. Voor de meeste particuliere eigenaren is het aanvragen en afhandelen van subsidie bijkans onmogelijk zonder (kostbare) professionele ondersteuning.

10. De SN is niet afgestemd op het Nederlandse soortenbeleid en, belangrijker nog, op Europese regelgeving in bijvoorbeeld Habitat- en Vogelrichtlijn. Hierdoor dreigt naast het PB voor natuurbeheerders een apart circuit van regelgeving, monitoring, verantwoording en controle te ontstaan ten einde aan de Europese richtlijnen te voldoen. Het spreekt voor zich dat dit ongewenst is.

11. De resultaten van natuurbeheer worden niet inhoudelijk, maar juridisch beoordeeld. Complexiteit en taalgebruik van de SN doen denken aan het wetboek van strafrecht. In praktijk wordt het door de uitvoerende instantie, het Bureau Regelingen (voorheen LASER), ook zo gehanteerd. In praktijk doen zich tal van gevallen voor waarin het ecologisch gewenst is om in beperkte mate af te wijken van de rigide bepalingen, maar het blijkt bijkans onmo-

gelijk om zinvolle afwijkingen zonder sancties te realiseren. Eén van de heikele punten is het afsluiten van gebiedsdelen voor het publiek vanwege 'zwaarwegende natuurwetenschappelijke overwegingen'. Aan deze overwegingen geven de juristen van LNV een uiterst beperkte, ecologisch onverantwoorde interpretatie. Natuurwetenschappelijke argumenten werden bijvoorbeeld afgewezen bij een klein en kwetsbaar terrein met waardevolle schraallandvegetaties en veel bedreigde soorten in Drenthe, ondanks het feit dat het gebied aan alle kanten omgeven wordt door openbare wegen en paden. Het wordt voor beheerders ook moeilijker of onmogelijk om terreingedeeltes voor het publiek af te sluiten als rustgebied voor wild of broedvogels.

De subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN), weinig natuur tegen hoge prijs

De SAN deelt de complexiteit, Kafkaïaanse bureaucratie, juridisering en fraudegevoeligheid met de SN. Daarop wordt hier niet nader ingegaan. Daarnaast heeft de SAN specifieke bezwaren:

1. Agrarisch natuurbeheer is niet duurzaam. De betreffende gronden blijven in particulier bezit en behouden hun agrarische bestemming. Na de subsidieperiode van zes jaar (voor tijdelijk bos 18 jaar) staat het de beheerder vrij om weer over te gaan op gangbare landbouw. Voor het verwezenlijken van natuurwaarden is zo'n periode ontoereikend en eventuele natuurwinst kan na afloop weer ongedaan wor-

Een veld met uitsluitend de Rode Lijstsoort Beenbreek (*Narthecium ossifragum*) komt voor geen enkel doelpakket uit het Programma Beheer in aanmerking. Te weinig heide voor een heidepakket, te weinig beheer om grasland of grootschalige natuur (dat mag vanaf 0,5 ha) te mogen heten (foto links: De Levende Natuur, foto rechts: St. Saxifraga/Jan van der Straaten).

den gemaakt. In die gevallen is het gewoon weggegooid geld.

2. Landbouwers zijn niet vanzelfsprekend natuurbeheerders. Natuurbeheer is een eigen discipline die kennis vereist van ecologische patronen en processen en van daarbij betrokken organismen. Hierin wordt in het landbouwonderwijs niet voorzien.

3. De ambities van agrarisch natuurbeheer zijn veel te laag. De natuurdoelstellingen zijn zeer bescheiden en soms zelfs negatief voor natuur en landschap. Voor de beheerseenheid 'Kruidenrijk grasland' wordt bijvoorbeeld slechts de aanwezigheid van ten minste 15 inheemse plantensoorten (inclusief mossen!) per 25 m² vereist, hetgeen nauwelijks een kwaliteitseis mag worden genoemd. En wat te denken van de subsidie voor de aanleg van snelgroeïend loof- en naaldbos met als 'natuurresultaat' gelijkjarige monocultures van exoten als sitkaspar?



4. De resultaten van agrarisch natuurbeheer zijn pover. Uit onderzoek blijkt dat de natuurwinst ten gevolge van agrarisch natuurbeheer op z'n best bescheiden is en vaak te danken is aan andere omstandigheden dan het gesubsidieerde beheer (Kleijn et al., 1999; Kleijn & van Zuijlen, 2003; Redactie DLN, 2004). Een voorbeeld van averechts beheer vormen akkerranden waar commerciële mengsels van 'inheemse' planten worden uitgezaaid, waardoor historische verspreidingspatronen worden uitgewist en allerlei cultivars worden geïntroduceerd. Het falen van het weidevogelbeleid is uitgegroeid tot een nationaal schandaal. Ook in gebieden waar aan boeren beheersvergoedingen worden verleend, expliciet bestemd voor het behoud van weidevogels, blijken jonge vogels massaal te sneuvelen door te vroege landbouwkundige bewerkingen (Ellinger, 2005).

5. Landbouwers worden bevoordeeld boven natuurbeheerders. Deze beheersvergoedingen zijn voor vergelijkbare pakketten in de SAN soms vele malen hoger dan in de SN, terwijl bij het SAN continuïteit niet eens is gegarandeerd. Voor voornoemd beheerspakket 'Kruidenrijk grasland' ontvangen boeren bijvoorbeeld een vergoeding van 1024 € per ha, acht keer zo hoog als het bedrag dat natuurbeheerders ontvangen voor het corresponderende basispakket '(half)natuurlijk grasland' en nog altijd ruim drie keer zo hoog als het veeleisende pluspakket 'Droog soortenrijk grasland' waarbij een keur van zeldzame soorten aanwezig moet zijn. Bij landchapspakketten bestaat voor boeren een tegemoetkoming voor het onderhoud van rasters om vee te keren, maar voor natuurbeheerders geldt dat niet voor beheerspakketten, ook als beweiding als beheersmaatregel is voorgeschreven. Natuurbeheerders moeten hun terreinen openstellen; landbouwers niet, terwijl hun terreinen vaak veel minder kwetsbaar zijn. Enzovoorts, enzovoorts.

Conclusies

De Subsidieregeling Natuurbeheer is, ondanks de goede bedoelingen, een mislukking, omdat (1) de natuur in een tegen-natuurlijk keurslijf wordt gedwongen van beheerspakketten, (2) er geen rechtstreekse relatie bestaat tussen beheersinspanning en natuurresultaat, noch tussen beheerskosten en natuurresultaat, (3) een bureaucratisch en juridisch monster is geschapen dat desondanks zeer gevoelig is voor fraude.

De Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer draagt niet wezenlijk bij aan het natuurbehoud, omdat (1) de natuurdoelen veel te laag zijn, (2) de kosten vele malen hoger zijn dan voor vergelijkbare resultaten in het natuurbeheer en (3) de natuurwinst, als daar al sprake van is, niet duurzaam is. De SAN kan in veel gevallen worden beschouwd als oneigenlijk gebruik van belastinggeld voor inkomenssteun aan boeren in plaats van een bijdrage aan het natuurbeheer.

Alternatieven

Het is evident dat de regelgeving in het Programma Beheer sterk vereenvoudigd moet worden, opdat de bureaucratische belasting van belanghebbenden en controlerende instanties verregaand wordt teruggedrongen. Deze doelstelling past ook bij het overheidsstreven om overbodige regelgeving te schrappen. Deze vereenvoudiging dient gepaard te gaan met een versoepeling van de regels, die ecologisch verantwoorde of wenselijke afwijkingen zonder sancties mogelijk maken, zulks ter beoordeling van deskundigen op basis van inhoudelijke argumenten. Bij de SN zou het afschaffen van pluspakketten en het herverdelen van de middelen over basispakketten te overwegen zijn. Daarbij moeten de criteria voor deze beheerspakketten nog eens kritisch getoetst worden, waarbij in voorkomende gevallen gestreefd wordt naar afstemming op Europese regelgeving. Het is dan aan de beheerders zelf om deze middelen naar eigen oordeel in te zetten. Voor de belastingbetaler mag een verantwoording van de bestedingen worden verwacht in de vorm van een beheersverslag na afloop van de subsidieperiode met daarin per beheerseenheid de getroffen maatregelen en de gerealiseerde natuurwaarden, bijvoorbeeld in de vorm van een overzicht van populaties van Rode Lijstsoorten in het terrein. Deze verslagen kunnen eventueel gekoppeld worden aan een steekproefsgewijze externe beoordeling. In de SAN zouden alleen die beheerspakketten moeten worden gesubsidieerd die leiden tot duurzaam behoud of herstel van natuurwaarden die specifiek zijn voor landbouwgebieden. Dat vereist een andere opzet van de regeling met strengere eisen aan de pakketten en overeenkomsten voor een langere periode. Ook boeren dienen afgerekend te worden op basis van bereikte natuurresultaten in hun landbouwgebied.

Literatuur

- Arnolds, E., 2000. Weg van de natuur. Leidraad voor natuurbeleving en natuurbeschouwing. Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht.
- Bal, D., H.M. Beijer, M. Fellingier, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal & F.J. van Zadelhoff, 2001. Handboek Natuurdoeltypen. 2e editie. Expertisecentrum LNV, Wageningen.
- Ellinger, D., 2005. Maaimachinemoord. Grasduinen, april 2005: 25 - 29.
- Heijligers, W.H.C., 2000. Programma beheer: vloek of zegen? De Levende Natuur 101 (2): 50 - 51.
- Kleijn, D., M. Boekhoff, F. Ottburg, M. Gleichmann & F. Berendse, 1999. De effectiviteit van agrarisch natuurbeheer. Landschap 16: 227 - 235.
- Kleijn, D. & G.J.C. van Zuijlen, 2003. De effectiviteit van weidevogelpakketten in Zeeland in 7 jaar. De Levende Natuur 104 (2): 40-45.
- Munsters, R., 2005. Reactie op 'Particulier natuurbeheer, een groen begin' De Levende Natuur 106 (4): 166 - 167.
- Redactie De Levende Natuur, 2004. Landbouw en natuur. De Levende Natuur 105 (3): 86.
- Redactie De Levende Natuur, 2005. Particulier natuurbeheer, een groen begin ... De Levende Natuur 106 (1): 2.
- Tooren, B.F. van, 1999. Natuurbeheer in de volgende eeuw. De Levende Natuur 100 (8): 276 - 277.
- Tooren, B.F. van, 2003. Natuurmonumenten onderschrijft wijzigingen Programma Beheer. Van Nature 13 (7/8): 1.
- Wijffels, H., 2005. Chaos en verandering in plaats van behoud en herstel. Zevende Westhoff-lezing over natuurbescherming in de 21e eeuw. Van Nature 15 (6): 4.

Dr. E.J.M. Arnolds
was als ecooloog verbonden aan het Biologisch Station te Wijster van de Universiteit Wageningen. Thans werkt hij als zelfstandig onderzoeker en beheert hij een eigen natuurgebied in Drenthe.
Holthe 21
9411 TN Beilen
e-mail: eefarnolds@hetnet.nl