

---

Zitting 1980–1981

---

**16 625**

**Heroverweging collectieve uitgaven**

**Nr. 24**

**Deelrapport 19**

**Heroverweging Groene Nota's**

## Inhoudsopgave

	Blz.
<b>1. Beschrijving van het huidige beleid</b>	<b>3</b>
1.1 Inleiding: afbakening van het beleidsterrein	3
1.2 De plaats van de drie Groene Nota's in het regeringsbeleid met betrekking tot de landelijke gebieden	3
1.3 Doelstellingen van het beleid	4
1.3.1. Relatienota	4
1.3.2. Nationale parken	5
1.3.3. Nationale landschapsparken (nationale landschappen)	5
1.4. Instrumenten van het beleid	5
1.4.1. Instrumenten van het Relatienotabeleid	5
1.4.2. De samenhang tussen het Relatienota- instrumentarium en de instrumenten van de Wet op de Ruimtelijke Ordening	6
1.4.3. Instrumenten van het nationale parken- beleid	7
1.4.4. Instrumenten van het beleid m.b.t. de nationale landschappen	7
1.5. Kosten van het beleid	8
1.5.1. Aspiratieniveaus van het beleid en de financiële consequenties daarvan	8
1.5.2. Meerjarenramingen	9
<b>2. Analyse en evaluatie van het beleid</b>	<b>10</b>
2.1. De doelstellingen onder de huidige omstandigheden	10
2.2. Effectiviteit van het instrumentarium	11
2.2.1. Stand van zaken m.b.t. de hantering van de instrumenten	11
2.2.2. Een globale beoordeling van de effectiviteit	12
2.2.3. De effectiviteit van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Natuur- beschermingswet voor het natuur- en landschapsbehoud	15
2.3. Het beleid in andere geïndustrialiseerde landen	16
2.4. Mogelijkheden tot privatisering van het beleid en toepassing van de profijtge- dachte	16
2.5. Beheersbaarheid van de uitgaven	17
<b>3. Beleidsvarianten</b>	<b>17</b>
3.1. Inleiding	17
3.2. Overwegingen met betrekking tot de ontwikkeling van de beleidsvarianten	18
3.3. De 0-variant (geen besparingen)	20
3.4. Relatienota-variant (-10 en -20% besparingen)	21
3.5. Nationale parken-variant (0 en -20% besparingen)	21
3.6. Slotbeschouwing	22

## HOOFDSTUK 1. BESCHRIJVING VAN HET HUIDIGE BELEID

### 1.1. Inleiding: afbakening van het beleidsterrein

Het onderhavige rapport heeft tot onderwerp de heroverweging van het beleid zoals weergegeven in de drie zogenoemde Groene Nota's. In februari 1975 werden bedoelde nota's aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden, te weten:<sup>1</sup>

1. een door de Interdepartementale Commissie Nationale Parken en Nationale Landschapsparken aan de Staatssecretaris van CRM uitgebracht advies over nationale parken. De Regering nam met instemming kennis van de daarin gedane aanbevelingen en verenigde zich met publikatie van het advies. Zij tekende daarbij aan dat de in de nota gedane voorstellen de grondslag zouden vormen voor een nader te formuleren beleidsvoornemen dat de procedure van de planologische kernbeslissing zou doorlopen;
2. een door voornoemde commissie aan de Staatssecretaris van CRM uitgebracht interim-advies inzake de nationale landschapsparken. De Regering stemde eveneens in met de aanbevelingen van dit advies en met publikatie daarvan. Zij verenigde zich met name met het daarin vervatte concrete voorstel tot aanwijzing van vijf proefgebieden;
3. een beleidsnota van de Minister van Landbouw en Visserij, de Staatssecretaris van CRM en de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening betreffende de relatie tussen de landbouw en het natuur- en landschapsbehoud, welke een aantal beleidsvoornemens bevat in het raakvlak tussen beide terreinen. Deze nota staat bekend als Relatienota.

De Relatienota vormt het antwoord van de Regering op het verzoek van het parlement aan de bewindslieden van Landbouw en Visserij, van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening om te komen met voorstellen voor maatregelen die verbetering zouden kunnen brengen in de verhouding tussen de landbouw en het natuur- en landschapsbehoud in gebieden met een in dit opzicht uitgesproken problematiek. De nota richt zich in dit verband op de instandhouding en het beheer van de uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud waardevolle cultuurlandschappen in Nederland. In de twee eerstgenoemde nota's wordt, rekening houdend met de internationale opvattingen omtrent nationale parken, een systeem van parken voorgesteld. Daarbij gaat het om twee soorten parken: nationale parken die primair in verband met hun natuurwaarden dienen te worden veilig gesteld en die geen (onder meer landbouwkundig) in cultuur en in exploitatie zijnde gebieden omvatten, en nationale landschapsparken waarin ook landbouwgronden en woonkernen kunnen voorkomen. Deze laatste worden thans aangeduid met de benaming nationale landschappen. Met betrekking tot de nationale landschappen werd in mei 1980 een eindadvies door de Staatssecretaris van CRM aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>2</sup>. In zijn aanbiedingsbrief schreef de bewindsman dat hij dit eindadvies beschouwt als een bouwsteen voor de structuurschema's Openluchtrecreatie en Natuur- en Landschapsbehoud, in het kader waarvan een nadere belangenafweging zal plaatsvinden.

### 1.2. De plaats van de drie Groene Nota's in het regeringsbeleid met betrekking tot de landelijke gebieden

De plaats die de Groene Nota's in het regeringsbeleid met betrekking tot de landelijke gebieden innemen komt tot uitdrukking in de Nota en de Structuurschets Landelijke Gebieden die door de Regering in de vorm van regeringsbeslissingen in augustus 1979 aan de Tweede Kamer zijn aangeboden<sup>3</sup>. In de structuurschets wordt aangegeven dat gebieden als nationaal park kunnen worden aangewezen. Ten aanzien van nationale landschappen stelt de structuurschets dat de aanwijzing van gebieden als nationaal landschap zal worden bevorderd. In het inmiddels gepubliceerde Structuurschema

<sup>1</sup> Tweede Kamer, zitting 1974–1975, 13 283, 13 284 en 13 285.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, zitting 1979–1980, 13 284, nr. 3.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, zitting 1978–1979, 14 392, nrs. 9–13.

Openluchtrecreatie, dat de PKB-procedure zal volgen, is het regeringsvoornemen om tot instelling van nationale landschappen te komen opgenomen.

Voor wat de Relatienota<sup>4</sup> betreft wordt in het hoofdstuk Planologische Kernbeslissing uitgesproken dat in bepaalde uit een oogpunt van natuur- en landschap kwetsbare en waardevolle gebieden (beheersgebieden) wordt bevorderd dat de agrarische bedrijfsvoering mede wordt gericht op de verwezenlijking van de doelstelling van natuur- en landschapsbehoud en dat andere gebieden (reservaten) door natuurbeschermingsinstanties worden gekocht en beheerd.

De mogelijkheden die de Relatienota biedt zijn volgens de Regering bij de uitwerking van de algemene beleidslijnen van de Nota Landelijke Gebieden een onmisbare aanvulling op de instrumenten van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

### 1.3. Doelstellingen van het beleid

#### 1.3.1. *Relatienota*

De Relatienota is tot stand gekomen tegen de achtergrond van enerzijds een toenemende bezorgdheid voor de achteruitgang van natuur en landschap in het landelijk gebied en in de meest waardevolle agrarische cultuurlandschappen in het bijzonder en anderzijds de moeilijke positie van de agrariërs die in deze waardevolle gebieden hun brood moeten verdienen. Door de sterke economische groei, de stijging van de arbeidskosten en de in verband hiermee doorgevoerde modernisering van de landbouw, worden landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarden in cultuurlandschappen, die in het verleden door een stabiel landbouwkundig gebruik zijn ontstaan, aangetast. Landschappelijke elementen die eertijds een functie hadden in de agrarische bedrijfsvoering, bij voorbeeld houtwallen die als vee-kering dienst deden, hebben door de ontwikkeling van deze bedrijfsvoering hun functie verloren. Schaalvergroting, sterke mechanisering, vergroting en ontwatering van percelen hebben tot gevolg dat landschappelijke en natuurwetenschappelijke elementen in het gedrang komen. Intensivering van het grondgebruik, o.a. door het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen en (zware) bemesting, heeft eveneens een negatieve invloed op natuurwetenschappelijke waarden in het agrarische gebied. Vindt deze modernisering van de agrarische bedrijfsvoering niet plaats, dan is er sprake van relatief sterk achterblijvende inkomens. Hierdoor is een spanningsveld ontstaan tussen enerzijds het handhaven van de natuurwetenschappelijke en landschappelijke waarden in een gebied en anderzijds de werkomstandigheden en de inkomenspositie van de boeren.

De hoofddoelstelling die aan het in de Relatienota gepresenteerde beleid ten grondslag ligt, is het opheffen van dit spanningsveld. Dit houdt in dat enerzijds wordt gestreefd naar het behoud van deze waarden en anderzijds naar een meer verantwoord maatschappelijk bestaan van de agrariërs in deze gebieden. Een dergelijk doel kan worden nagestreefd door het verstrekken van vergoedingen aan boeren voor het verrichten van concreet omschreven beheers- en onderhoudsactiviteiten ten behoeve van het natuur- en landschapsbehoud die in de meeste gevallen een aanpassing betekenen van de agrarische bedrijfsvoering.

Waar het gaat om zeer kwetsbare situaties waarvan het gewenste beheer niet meer in de agrarische bedrijfsvoering is in te passen dient het beheer door een natuurbeschermingsinstantie ter hand te worden genomen en wordt overgegaan tot grondverwerving ten behoeve van reservaatvorming.

Het Relatienotabeleid is er derhalve op gericht in gebieden van bijzondere landschappelijke en natuurwetenschappelijke betekenis:

- landbouw- en natuurbeheer te integreren door aanpassingen in de agrarische bedrijfsvoering (beheersgebieden);
- landbouw- en natuurbeheer te segregeren in gebieden waar het gewenste natuurbeheer redelijkerwijs niet is in te passen in de agrarische bedrijfsvoering (reservaatgebieden).

---

<sup>4</sup> De Relatienota zelf is te beschouwen als een verdere uitwerking van de maatregelen die in de Oriëntatienota (het eerste deel van de Derde Nota Ruimtelijk Ordening) naar voren zijn gebracht ter bevordering van de instandhouding van waardevolle cultuurlandschappen.

### 1.3.2. *Nationale parken*

Eenzijds valt een voortschrijdende aantasting en achteruitgang van natuur en landschap, gepaard gaande met versnippering van grote ruimtelijke eenheden waaronder grote natuurgebieden, te constateren, anderzijds worden door de Nederlandse bevolking recreatieve mogelijkheden in een zo ongestoord mogelijk natuurlijk milieu steeds hoger gewaardeerd.

De hoofddoelstelling van het beleid met betrekking tot de nationale parken is erop gericht bij te dragen aan een zo groot mogelijke verscheidenheid van natuur en landschap op nationale schaal door het in lengte van jaren veilig stellen van grote gebieden (> 1000 ha) met een natuurlijk karakter.

Met de instelling, inrichting, het beheer, onderhoud en toezicht van nationale parken wordt gestreefd naar de instandhouding en/of ontwikkeling van de aanwezige natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische hoedanigheden. Daarbij worden mogelijkheden geschapen voor het kennis nemen en genieten van de schoonheid en de waarden van het betreffende gebied. De nationale parken zijn hiermee van educatief en recreatief belang.

### 1.3.3. *Nationale landschapsparken (nationale landschappen)*

In Nederland zijn grote landschapseenheden te onderscheiden waar de van oudsher aanwezige rijkdom en verscheidenheid aan natuur en landschap en hun onderlinge samenhang nog grotendeels bewaard zijn gebleven en waar het landschappelijk karakter nog niet wezenlijk is aangetast.

De hoofddoelstelling van het beleid met betrekking tot de nationale landschappen luidt: zo goed mogelijk die landschapseenheden met hun kenmerkende samenhang tussen bijzondere waarden van natuur en cultuur en landschap (het specifieke streekeigen karakter) in het kader van met name het natuur- en landschapsbeschermings- en openlucht recreatiebeleid in stand te houden, te herstellen, te beheren en te ontwikkelen en een harmonieuze oplossing voor zich voordoende knelpunten te bevorderen. Omdat de nationale landschappen voor grote delen uit waardevolle cultuurlandschappen kunnen bestaan zijn de in de Relatienota aanbevolen maatregelen ook voor de totstandkoming van deze landschappen van bijzonder belang.

## 1.4. **Instrumenten van het beleid**

Het Groene Nota's-beleid vormt een onderdeel van het algehele beleid met betrekking tot het behoud van natuur en landschap. Voor de bescherming van natuur- en landschapswaarden zijn meerdere instrumenten aanwezig, zoals onder meer de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Natuurbeschermingswet. Hoewel de Wet op de Ruimtelijke Ordening formeel los staat van de Relatienota, moet deze toch in nauwe samenhang daarmee worden beoordeeld. De Natuurbeschermingswet staat in haar huidige vorm min of meer los daarvan.

### 1.4.1. *Instrumenten van het Relatienotabeleid*

Voor het realiseren van de hoofddoelstelling van het Relatienotabeleid in gebieden van bijzondere landschappelijke en natuurwetenschappelijke betekenis kunnen de volgende instrumenten worden gehanteerd:

#### a. *Onderhoudsovereenkomsten*

Op basis van de Beschikking Onderhoudsovereenkomsten Landschapselementen kunnen grondgebruikers zich jegens de staat verbinden tot het op bepaalde wijze onderhouden van één of meer natuurlijke en landschapselementen, zulks tegen een geldelijke (onderhouds)vergoeding. Het gaat hier om het onderhoud van landschapselementen, zoals houtwallen, drinkpoelen, knotbomen, heiderestanten, e.d.

#### *b. Beheersovereenkomsten*

Op basis van de medio 1977 van kracht geworden Beschikking beheersovereenkomsten kunnen agrariërs zich jegens de staat binden tot het op een bepaalde wijze beheren van delen van waardevolle cultuurlandschappen. Deze ontvangen voor het (mede) richten van bedrijfsopzet en bedrijfsvoering op doeleinden van natuur- en landschapsbeheer een – in vergelijking met de elders in de regio gebruikelijke bedrijfsuitoefening – passende (beheers)vergoeding. Op deze wijze kan in beheersgebieden de grond in agrarische exploitatie blijven, terwijl tevens aan de doelstellingen met betrekking tot het natuur- en landschapsbeheer wordt tegemoet gekomen.

#### *c. Toepassing van de «bergboerenregeling»*

Het betreft hier de toepassing van de z.g. EEG-bergboerenregeling, op grond waarvan een (beperkte) vergoeding kan worden gegeven vanwege permanente natuurlijke handicaps bij landbouwactiviteiten. De bergboerenregeling is geïntegreerd in het stelsel van de beheersregelingen, waardoor een gedeelte van de beheersvergoeding in Brussel kan worden gedeclareerd. Bij de toepassing van deze regeling zijn inbegrepen extra mogelijkheden tot het geven van z.g. ontwikkelingssubsidies.

#### *d. Reservaataankopen*

Reservaatvorming heeft tot doel voorwaarden te scheppen van het vanuit het oogpunt van natuur- en landschapsbehoud gewenste beheer in die situaties die vanwege hun hoge kwaliteit en grote kwetsbaarheid een gericht natuur- en landschapstechnisch beheer behoeven ten aanzien waarvan uitoefening van de landbouw – wegens het toe te passen stringente beheer – in de toekomst niet meer reëel is te achten. Grondverwerving (aankoop van gronden) is hier het belangrijkste (investerings)instrument. De gronden worden aangekocht ten behoeve van Staatsbosbeheer of een particuliere natuurbeschermingsorganisatie. Het beheer wordt door of onder verantwoordelijkheid van deze organisaties gevoerd. De kosten van dit beheer worden geheel door de overheid (CRM en provincies) gedragen.

#### *e. Onderhouds- en investeringsbijdrage voor verzwaarde welstandseisen ten behoeve van het landschapsbehoud*

Deze bijdrage houden onder meer in het verlenen van onderhoudssubsidies voor historische boerderijen en het verlenen van een toereikende tegemoetkoming bij verbouw of uitbreiding van historische boerderijen in de meerkosten die voortvloeien uit bijzondere welstandseisen.

#### *f. Een inrichtingsbeleid dat waar nodig condities schept voor een verantwoorde beheerssituatie (zowel uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud als van de landbouw)*

Een aangepaste inrichting wordt gerealiseerd bij de uitvoering van het ruilverkavelings- c.q. landinrichtingsbeleid door bij de toedeling van gronden en bij de uitvoering van werken, bij voorbeeld met betrekking tot de waterbeheersing, de aandacht mede te richten op de gewenste beheersomstandigheden.

#### *1.4.2. De samenhang tussen het Relatienota-instrumentarium en de instrumenten van de Wet op de Ruimtelijke Ordening*

Het landelijk gebied kent in algemene zin bescherming via de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In het kader van het bestemmingsplan is het mogelijk gebruiksvoorschriften te geven die kunnen inhouden dat bepaalde ruimtelijk

relevante handelingen niet mogen worden verricht. Deze beperkende bepalingen kunnen niet dwingen tot handelen; slechts het verbod handelingen te verrichten kan ermee worden geregeld.

De Relatienota reikt een aantal instrumenten aan waarmee op vrijwillige basis het verrichten van handelingen die vanuit het oogpunt van natuur- en landschapsbehoud gewenst zijn, geregeld kunnen worden. De belangrijkste instrumenten van de Relatienota in dit kader zijn: de onderhoudsovereenkomsten, de beheersovereenkomsten en de reservaatvorming.

In de vorm van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Relatienota gezamenlijk is een reeks van instrumenten beschikbaar die qua werking en intensiteit verschillen en waarmee de uiteenlopende situaties in het landelijk gebied tegemoet kunnen worden getreden. Deze situaties kunnen variëren van zuiver agrarisch gebied tot zuiver natuurgebied. Daartussen komen «gemengde» situaties voor. In het grootste deel van het landelijk gebied zal bescherming van waarden van natuur en landschap plaatsvinden via de Wet op de Ruimtelijke Ordening, ook in de ca. 25% van het landelijk gebied dat aangemerkt kan worden als waardevol agrarisch cultuurlandschap. Daar waar landschapselementen als hagen, houtwallen, drinkpoelen e.d. aan waarde inboeten of dreigen te verkwijnen door gebrek aan onderhoud zullen naast de Wet op de Ruimtelijke Ordening onderhoudsovereenkomsten toepassing kunnen vinden.

In bepaalde situaties dient, ter bescherming van waarden van natuur en landschap in het agrarisch gebied, een hieraan aangepaste vorm van landbouw plaats te vinden. Met beheersovereenkomsten kan hieraan gedeeltelijk tegemoet worden gekomen. Daar waar vanwege de grote kwetsbaarheid van de aanwezige waarden het gewenste beheer niet meer te combineren is met de agrarische bedrijfsvoering, zal zoals eerder is aangegeven reservaatvorming plaats dienen te vinden. Bij onderhoudsovereenkomsten en beheersovereenkomsten worden de beheersactiviteiten verricht door de boer en ingepast in de agrarische bedrijfsvoering, in reservaten vindt het beheer plaats door of onder verantwoordelijkheid van een natuurbeschermingsorganisatie.

Voor ieder gebied zal overwogen moeten worden welk instrument uit de beschikbare reeks het best toegepast kan worden.

#### 1.4.3. *Instrumenten van het nationale parkenbeleid*

De instelling van nationale parken zal geschieden op basis van de mede daartoe te wijzigen Natuurbeschermingswet. Het behoud van de in deze gebieden aanwezige waarden gaat gepaard met een geconcentreerde en elkaar in aanvullende zin versterkende inzet van diverse instrumenten, zoals bij voorbeeld die van het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet geluidshinder en de ontwerp-Wet Bodembescherming.

De met de instelling en het beheer van de nationale parken gepaard gaande kosten hebben betrekking op:

- inrichting en aanleg van voorzieningen als gevolg van de parkstatus alsmede eventuele oprichting van bezoekerscentra; het betreft hier kapitaallasten<sup>5</sup>.
- beheer en onderhoud: het gaat hier om exploitatiekosten van informatie- en bezoekerscentra, extra beheer en toezicht als gevolg van de parkstatus en plankosten ten behoeve van het beheer en de inrichting.

#### 1.4.4. *Instrumenten van het beleid met betrekking tot de nationale landschappen*

Voor de inhoudelijke concretisering van het beleid worden geen nieuwe, specifiek wettelijke instrumenten voorgesteld. Uitgangspunt is een gecoördineerde en «geconcentreerde» inzet van bestaande instrumenten van de departementen CRM, Landbouw, VRO, Vomil, EZ, Defensie en V & W. Geconcentreerd betekent, dat zowel een geografische toespitsing plaatsvindt als

<sup>5</sup> Opgemerkt zij dat hiervoor slechts in incidentele gevallen grondverwerving nodig is ten behoeve van de afronding van parkgebieden. Over het algemeen gaat het om gebieden die reeds eigendom zijn van de overheid dan wel van particuliere natuurbeschermingsorganisaties.

een intensivering van de toepassing. Omdat nationale landschapsparken voor grote delen uit waardevolle agrarische cultuurlandschappen bestaan, zijn de in de Relatienota aanbevolen maatregelen ook voor deze gebieden van bijzonder belang. In het Eindadvies Nationale Landschappen wordt in gebieden die als nationaal landschap worden ingesteld het nemen van een aantal specifieke maatregelen mogelijk gemaakt, als aanvulling op de bestaande instrumenten als hierboven aangeduid<sup>6</sup>.

## 1.5. Kosten van het beleid

### 1.5.1. Aspiratieniveaus van het beleid en de financiële consequenties daarvan

De doelstellingen van het beleid met betrekking tot de drie Groene Nota's zijn geformuleerd in 1975. Het is derhalve een jong, deels experimenteel beleidsterrein, dat alom grote verwachtingen heeft gewekt bij de belangorganisaties, belanghebbenden en bestuurders. De beleidsvoornemens weerspiegelen de volgende aspiratieniveaus:

In de Nota Landelijke Gebieden wordt ervan uitgegaan dat maximaal 200 000 ha op lange termijn onder de werking van de Relatienota wordt gebracht.

Met betrekking tot de uitvoering is uitgegaan van een gefaseerde aanpak, waarbij de eerste fase 100 000 ha omvat en van onbepaalde duur is. In dit kader is door het Rijk aan de provinciale besturen een voorzet gegeven in de vorm van de Voorrangsinventarisatie Relatienotagebieden<sup>7</sup>. Deze omvat 86 000 ha waarvoor reservaatvorming of toepassing van beheersovereenkomsten door het Rijk urgent wordt geacht. Dit is 3,7% van de agrarische cultuurgrond van in totaal 2,3 mln. ha. Het beleid met betrekking tot de onderhoudsovereenkomst is erop gericht deze overeenkomsten te kunnen toepassen op de totale oppervlakte waardevolle agrarische cultuurlandschappen, dat wil zeggen op een oppervlakte van ca. 600 000 ha (inclusief de Relatienotagebieden).

Met het nationale-parkenbeleid wordt beoogd gefaseerd een stelsel van nationale parken tot stand te brengen, waarbij gekozen zal worden uit de twintig door de Regering in het Structuurschema Natuur- en landschapsbehoud genoemde potentiële nationale parkgebieden. De drie reeds bestaande nationale parken (Hoge Veluwe, Veluwezoom en Kennemerduinen) zullen van dit stelsel deel uitmaken.

Voor aanwijzing als nationaal landschap komen in beginsel 20 gebieden in Nederland in aanmerking. Sinds enige jaren functioneren vijf van deze gebieden als proefgebied. In de Nota Landelijke Gebieden wordt vermeld dat de Regering de totstandkoming van nationale landschappen zal bevorderen. Dit beleid is, zoals eerder is aangegeven, nader uitgewerkt in het Structuurschema Openlucht recreatie.

Het is mogelijk globaal de overheidsuitgaven te ramen die in de periode 1981 tot en met 1985 gemaakt zouden moeten worden ten einde bovenvermelde aspiratieniveaus zoals die in de afgelopen jaren hebben voorgestaan op termijn te kunnen verwezenlijken. Deze zijn hieronder in tabel 1 aangegeven voor de relevante posten (in prijzen 1981). Daarbij is uitgegaan van de volgende taakstellingen:

- ten einde aan het beleid gericht op het onder de werking van de Relatienota brengen van de 86 000 ha van de voorrangsinventarisatie vorm te geven wordt voor de periode tot en met 1985 uitgegaan van de aankoop van jaarlijks ca. 2500 ha ten behoeve van reservaatvorming en van het afsluiten van beheersovereenkomsten voor een gebied van uiteindelijk ca. 60 000 ha in 1985<sup>8</sup>;
- het afsluiten van onderhoudsovereenkomsten ter bescherming van landschapselementen in een gebied van uiteindelijk 300 000 ha in 1985;
- de realisatie van twee nationale parken per jaar;
- de realisatie in 1985 van vijf nationale landschappen<sup>9</sup>.

Voor een nadere toelichting bij tabel 1 zij verwezen naar bijlage I.

<sup>6</sup> Deze hebben betrekking op het stellen van gerichte welstandseisen, het saneren en/of landschappelijk beter inpassen van verblijfsrecreatieve en watersportaccommodaties, exploitatie van informatiecentra, het uitvoeren van inrichtings- en beheersmaatregelen (waarvoor thans geen subsidiemogelijkheden bestaan) en versterking van het coördinerende provinciale apparaat. Het huidige experimentele beleid in een vijftal proefgebieden is erop gericht met deze speciale maatregelen ervaring op te doen.

<sup>7</sup> Daarin zijn de gebieden opgenomen waarvoor toepassing van de Relatienota met het oog op de aanwezigheid van natuur en landschap, de bedreiging van deze waarden en in het belang van bestuurlijke besluitvorming het meest urgent kan worden geacht. Na afsluiting van de voorrangsrondte zal de Regering een verzoek richten aan de colleges van gedeputeerde staten met voorstellen te komen voor de aanwijzing van de resterende hectares uit de eerste fase binnen het raam van de financiële mogelijkheden.

Na afsluiting van de eerste fase zal jaarlijks aan gedeputeerde staten de mogelijkheid worden geboden voorstellen te doen aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening om nieuwe gebieden aan te wijzen. De beschikbare middelen en de gebleken urgentie zullen bepalend zijn voor de omvang van de aan te wijzen gebieden (Nota Landelijke Gebieden, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14 392, blz. 104).

<sup>8</sup> Het betreft hier zowel beheersgebieden als reservaatgebieden, voor zover deze nog niet verworven zijn.

<sup>9</sup> De kosten gemoeid met de realisering van nationale landschappen zijn te verdelen in kosten van lopend beleid, c.q. van «intensivering» daarvan, en kosten van specifieke, aanvullende, uitsluitend in nationale landschappen te nemen maatregelen. De beleidscategorieën waarop de kosten van de eerstgenoemde groep betrekking hebben zijn o.a. recreatieve zonering en inrichting, restauratie van monumenten, aankoop en beheer van natuurterreinen, aankoop van reservaten en het afsluiten van beheersovereenkomsten in het kader van de Relatienota. Volgens het in het Eindadvies Nationale Landschappen opgenomen rekenvoorbeeld komen deze kosten neer op gemiddeld f 6,9 mln. per nationaal landschap per jaar.



Tabel 1. Kosten van het beleid conform de aspiratieniveaus (in mln. gld.)

Aankopen <sup>1</sup>		Beheers- overeen- komsten <sup>2</sup>	Beheerskosten <sup>3</sup>	Onderhouds- overeen- komsten	Nationale parken	Nationale landschappen <sup>4</sup>	Totaal	
bijdragen Rijk	bijdragen provincies							
kolom 1	2	3	4	5	6	7		
1981	48	12,0	7,6	4,1	1,4	1,0	4,6	78,7
1982	48	12,0	20,8	4,8	3,0	3,7	7,0	99,3
1983	48	12,0	29,8	5,5	4,0	4,9	8,0	112,2
1984	48	12,0	32,8	6,3	6,0	6,1	9,0	114,1
1985	48	12,0	38,0	7,0	8,0	7,3	9,0	129,3

<sup>1</sup> De provincies leveren een financiële bijdrage in de reservataankopen die door het Rijk worden gedaan.

<sup>2</sup> Op basis van de Beschikking Beheersovereenkomsten; de kosten van de bergboerenregeling zijn in deze post opgenomen.

<sup>3</sup> Deze post betrekking hebbend op de reservaatgronden is opgebouwd uit de beheerslasten van het Staatsbosbeheer en de beheerssubsidies aan de particuliere natuurbeschermingsorganisaties.

<sup>4</sup> Het betreft hier uitsluitend de kosten van specifieke aanvullende maatregelen ter realisering van nationale landschappen. Daarbij is tevens een zekere concentratie van het bestaand instrumentarium op de landschappen verondersteld. In de kosten van dit instrumentarium waarvoor deels op andere begrotingsposten middelen gereserveerd zijn, deels nog geen meerjarenramingen beschikbaar zijn, kon door de werkgroep onvoldoende inzicht worden verkregen.

Eventuele kosten van het aangepaste inrichtingsbeleid (die nauwelijks te kwantificeren zijn) maken deel uit van de begrotingspost van de ruilverkaveling en zijn hier niet opgenomen. Overigens zij opgemerkt, dat voor enkele instrumenten na 1985 jaarlijks belangrijk meer middelen noodzakelijk zullen zijn.

#### 1.5.2. Meerjarenramingen

De bedragen die voor de uitvoering van het Groene Nota's-beleid thans in de meerjarenramingen tot en met 1985 zijn opgenomen, zijn weergegeven in tabel 2. Voor een nadere toelichting bij de tabel zij verwezen naar bijlage II.

Tabel 2. Meerjarenramingen 1981–1985 (in mln. gld.)

Aankopen <sup>1</sup>		Beheers- overeen- komsten	Beheerskosten	Onderhouds- overeen- komsten	Nationale parken	Nationale landschappen	Totaal	
bijdragen Rijk	bijdragen provincies							
kolom 1	2	3	4	5	6	7		
1981	37,0	12,0	7,6	3,7	2,6	1,0	4,6	68,5
1982	17,5	7,2	15,1	3,8	2,6	1,0	4,6	51,8
1983	17,5	7,2	24,2	4,0	2,6	1,0	4,6	61,1
1984	17,5	7,2	27,2	4,1	2,6	1,0	4,6	64,2
1985	17,5	7,2	27,2	4,2	2,6	1,0	4,6	64,3

<sup>1</sup> Formeel is voor reservataankopen in de meerjarenramingen voor de jaren 1982 tot en met 1985 f 17,5 mln. opgenomen. Naar aanleiding echter van een aanvaarde motie in de Tweede Kamer heeft de Minister van CRM de intentie uitgesproken dit bedrag structureel met f 12 mln. te verhogen tot f 29,5 mln. Boven het bedrag van f 29,5 mln. zouden de provinciale besturen nog f 12 mln. bijdragen. Alsdan is het mogelijk jaarlijks ca. 1500 ha te verwerven. Bij een bedrag van f 17,5 mln. is genoemde bijdrage naar verhouding lager gesteld, namelijk f 7,2 mln.

Vergelijking van de in tabel 1 opgenomen bedragen die corresponderen met de tot nu toe aangehouden aspiratieniveaus met de bedragen van tabel 2 zoals die thans in de meerjarenramingen zijn opgenomen (het betreffen voor het merendeel verbijzonderingen van homogene posten) laat zien dat ten aanzien van het Groene Nota's-beleid sprake is van een aanzienlijk verschil tussen de aspiratieniveaus en hetgeen met de conform de meerjarenramingen beschikbare middelen gerealiseerd kan worden.

Met betrekking tot de kosten van het beleid in het verleden kan het volgende worden opgemerkt. Zoals in hoofdstuk 2 zal worden geadstrueerd, vormt het Groene Nota's-beleid een nog jong, deels experimenteel, deels in opbouw verkerend beleidsterrein. De in de jaren 1975 tot en met 1980 verrichte uitgaven zijn dan ook nog van relatief kleine omvang. In de jaren 1975 tot en met 1978 bleven de uitgaven beperkt tot f 0,4 mln. en f 1,0 mln. voor experimenten bij resp. de beleidsonderdelen nationale parken en nationale landschappen. In de jaren 1979 en 1980 stegen deze tot resp. f 1,0 mln. en f 4,4 mln., terwijl aan beheersovereenkomsten een bedrag ter hoogte van f 0,5 mln. werd uitgegeven. In de jaren 1975 en 1976 werd f 7 mln., in 1977 f 15 mln. en in 1979 en 1980 f 24,9 mln. aangewend voor grondverwerving voor reservaatvorming in het kader van de Relatienota<sup>10</sup>. In par. 2.2.1 wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken met betrekking tot de hantering van de instrumenten.

## HOOFDSTUK 2. ANALYSE EN EVALUATIE VAN HET BELEID

### 2.1. De doelstellingen onder de huidige omstandigheden

De doelstellingen met betrekking tot het beleid zijn geformuleerd in 1975. De sterke economische groei gedurende de laatste decennia heeft een grote wijziging gebracht in de agrarische bedrijfsvoering, hetgeen gevolgen heeft voor natuurwetenschappelijke en landschappelijke waarden in ons land. Deze waarden dienen beschermd te worden in het bijzonder in de als waardevolle agrarische cultuurlandschappen aangeduide gebieden.

Hoewel de economische groei stagneert, betekent dit niet dat daarmee onze cultuurlandschappen minder onder druk komen te staan. Immers de produktiekosten blijven stijgen, waardoor een efficiëntere bedrijfsvoering noodzakelijk is. Voorts is het volgende van belang:

- In een aantal waardevolle gebieden stemt het huidige agrarische grondgebruik niet overeen met het beheer dat vanuit het oogpunt van natuur- en landschapsbehoud dient te worden nagestreefd. Verandering in agrarisch grondgebruik komt veelal pas enkele jaren daarna tot uiting in een verandering in landschappelijke en in het bijzonder in natuurwetenschappelijke waarden. Dit betekent dat bij het huidige agrarische gebruik een aantal waardevolle gebieden verloren zal gaan.
- Veel bedrijven hebben een achterstand in economische ontwikkeling. De druk om de bedrijfsvoering aan te passen blijft bestaan.
- De inkomensontwikkeling in de landbouw staat onder druk door prijsstijging van produktiemiddelen en achterblijvende opbrengstprijzen. Het streven naar rationalisatie zal derhalve groter worden.

Geconcludeerd moet worden dat de problemen die zich voordeden op het raakvlak van natuur- en landschapsbehoud en de landbouw ten tijde van het verschijnen van de Relatienota zich nog steeds voordoen. De spanningen tussen de zich ontwikkelende landbouw en het natuur- en landschapsbehoud in die delen van de waardevolle agrarische cultuurlandschappen die nog niet onder het regime van de Relatienota zijn gebracht, zijn ten opzichte van het moment van verschijnen van de Relatienota niet afgenomen. Minstens evenzeer als in 1975 bestaat er dan ook de behoefte te kunnen beschikken over het Relatienota-instrumentarium. Er zijn dan ook geen redenen om de doelstellingen te herzien. Eerder is er sprake van een klemmender motief om het Relatienota-beleid voortgang te doen vinden.

<sup>10</sup> Pas vanaf 1979 is voor reservaatvorming in het kader van het Relatienotabeleid op de CRM-begroting een aparte begrotingspost opgenomen. Hieraan voorafgaande geschieden deze aankopen ten laste van het algemene aankoopartikel.

## 2.2. Effectiviteit van het instrumentarium

### 2.2.1. Stand van zaken met betrekking tot de hantering van de instrumenten

Zoals reeds eerder is aangegeven, is aan het Groene Nota's-beleid eerst zeer recent inhoud gegeven. Dit mag blijken uit het hiernavolgende overzicht van de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van dit beleid.

#### *Relatienota*

In algemene zin heeft de Relatienota een belangrijke gedachtenontwikkeling op gang gebracht zowel bij de georganiseerde natuurbescherming als de landbouworganisaties. Ook uit bestuurlijk oogpunt is de Relatienota van groot belang gebleken. Zo hebben bij voorbeeld veel provinciale besturen het Relatienota-beleid mede als uitgangspunt genomen voor hun beleid met name bij de streekplanontwikkeling.

In 1977 is de Beschikking Onderhoudsovereenkomsten Landschapselementen tot stand gekomen. Operationalisering zal binnenkort plaatsvinden. In januari 1981 is de Beschikking Aanwijzing Landschapselementen gepubliceerd. Op basis van deze beschikkingen zijn nog geen onderhoudsovereenkomsten afgesloten. Wel zijn op ad hoc-basis onderhoudsovereenkomsten in diverse gebieden afgesloten, bij voorbeeld in Mergelland en op Texel, hetgeen vanuit het oogpunt van het gewenste onderhoud zeer succesvol is verlopen.

Het toepassen van beheersovereenkomsten bestaat uit diverse fasen:

- aanwijzen van gebieden (globale aanwijzing, gevolgd door concrete begrenzing);
- van toepassing verklaren van de in 1977 van kracht geworden Beschikking beheersovereenkomsten door het bestuur van de Stichting Beheer Landbouwgronden (SBL);
- opstellen van een beheersplan door de in iedere provincie ingestelde Adviescommissie (waarin Rijk, provinciaal bestuur en belangenorganisaties zijn vertegenwoordigd) en vaststellen van het plan door het bestuur van de SBL;
- afsluiten van beheersovereenkomsten.

Voor circa 50 000 ha heeft de globale aanwijzing plaatsgevonden. De concrete begrenzing is voor 10 000 ha daarvan vastgesteld. De aanwijzing is door veel overleg op provinciaal niveau aanzienlijker trager verlopen dan oorspronkelijk was gepland. Voor 21 concreet begrensde gebieden met een oppervlakte van 6800 ha worden beheersplannen opgesteld. Voor 13 gebieden met een oppervlakte van 13 000 ha die wel globaal zijn aangewezen, maar die nog niet concreet zijn begrensd, worden zogenaamde voorontwerp-beheersplannen opgesteld. Per 1 januari 1981 was voor één gebied officieel een beheersplan vastgesteld. Met ingang van 1 april zijn vijf plannen officieel van kracht.

Inclusief twee ad hoc-overeenkomsten zijn met ingang van 1 april ruim 100 overeenkomsten van kracht voor een oppervlakte van ruim 1000 ha. Daarnaast zijn 60 bergboerenovereenkomsten afgesloten voor een oppervlakte van 400 ha. De planning is om in 1981 voor 6000 ha beheersplannen vast te stellen. Tot en met 1985 bedraagt deze oppervlakte 55 000 ha.

Reservaataankopen vinden plaats in gebieden die in de voorrangsinventarisatie zijn opgenomen. Het budget voor reservaataankopen wordt ieder jaar geheel opgebruikt. Vanaf 1975 tot en met 1981 zijn jaarlijks respectievelijk ca. 400 ha, 400 ha, 850 ha, 1600 ha en 1500 ha verworven. Reseruatvorming vond reeds plaats vóór het verschijnen van de Relatienota, maar is uitgebreid nadat hiervoor in het kader van de Relatienota meer financiële middelen beschikbaar kwamen.

Een beperking voor het doen van reservaat aankopen wordt gevormd door het beschikbare budget. Binnen de in de voorrangsinventarisatie aangewezen reservaatgebieden wordt meer grond te koop aangeboden dan met de beschikbare middelen ten behoeve van reservaatvorming kan worden verworven. Met een groot aantal provinciale besturen zijn afspraken gemaakt over de financiële bijdrage van de provincies in het aankoopbeleid op grond van de Relatienota.

De regeling onderhouds- en investeringsbijdragen voor verzwaarde welstandseisen ten behoeve van het landschapsbehoud is, behoudens de bedragen die beschikbaar zijn gesteld voor de proefgebieden nationaal landschap NW-Overijssel en Mergelland, niet operationeel.

Een inrichtingsbeleid dat waar nodig condities schept voor een verantwoorde beheerssituatie vindt plaats in het kader van de uitvoering van landinrichtingsprojecten. Kwantificering van de hieraan verbonden kosten is nauwelijks mogelijk.

#### *Nationale parken/nationale landschappen*

Drie nationale parken bestaan reeds. Voor de verdere aanwijzing van nationale parken zal een keuze worden gemaakt uit de 20 door de Regering in het Structuurschema Natuur- en landschapsbehoud genoemde potentiële nationale parkgebieden. In het kader van het beleid met betrekking tot de nationale landschappen zijn vijf proefgebieden aangewezen. Verdere activiteiten worden mede bepaald door de p.k.b.-procedure, die door het Structuurschema Openluchtcreatie wordt doorlopen. In dit structuurschema worden 20 gebieden genoemd die voldoen aan de criteria van nationale landschappen.

#### *De Natuurbeschermingswet*

De Natuurbeschermingswet biedt de mogelijkheid om – na een zware procedure – een gebied aan te wijzen als beschermd natuurmonument. In de praktijk is deze wet voornamelijk toegepast op natuurgebieden (geen landbouwgronden). De bescherming die hiermee wordt geboden heeft evenals bij de Wet op de Ruimtelijke Ordening het karakter van verboden, zij het dat deze in het kader van de toepassing van de Natuurbeschermingswet stringenter kunnen zijn. Daarnaast kan in overleg met de beheerder van het terrein een zogenaamd beheersplan worden opgesteld. Dit beheersplan biedt de mogelijkheid door de beheerder tegen betaling bepaalde beheershandelingen te laten verrichten, die vanuit het oogpunt van natuur- en landschapsbehoud gewenst zijn.

#### *2.2.2. Een globale beoordeling van de effectiviteit*

Voor een beoordeling ex post van de effectiviteit van het instrumentarium is het, gegeven de stand van zaken, nog te vroeg. Om de effecten in volle omvang – zowel kwalitatief als kwantitatief – te kunnen bepalen is een lange periode nodig. Gezien de grote verscheidenheid aan situaties in het landelijk gebied zijn in de praktijk de instrumenten die door de Relatienota worden aangereikt maar gedeeltelijk uitwisselbaar. De aard van het gewenste beheer en de inpasbaarheid hiervan in de organische bedrijfsvoering, de kwetsbaarheid van de aanwezige waarden, de risicofactor en de kosten bepalen de uiteindelijke keuze. Daarop wordt hieronder ingegaan.

#### *Relatienota*

In algemene zin valt te constateren dat de doelstellingen van het beleid en de realisering daarvan allerwegen aandacht hebben. De reeds genoemde voorrangsinventarisatie heeft met betrekking tot de aanwijzing van gebie-

den tot uitgebreid overleg geleid tussen de rijksoverheid enerzijds en de provinciale besturen anderzijds. De provinciale apparaten zijn nadrukkelijk met de invulling van beleid bezig, terwijl verdere vormgeving samen met het landbouwbedrijfsleven en de particuliere natuurbeschermingsorganisaties plaatsvindt in de in elke provincie aanwezige adviescommissie. Er is derhalve sprake van een aanzienlijke bestuurlijke effectiviteit van de Relatienota in het algemeen. Dit blijkt eveneens uit het feit dat de beschikbaarheid van het Relatienota-instrumentarium heeft bijgedragen bij de oplossing van problemen bij de planvorming in het kader van landinrichting. Ook bij het ontwerpen van streekplannen heeft het Relatienota-instrumentarium een belangrijke rol gespeeld. Het ruimtelijk beleid is nu reeds voor een deel op de toepassingsmogelijkheden van het instrumentarium van de Relatienota gebaseerd.

Het instrument van de onderhoudsovereenkomsten richt zich niet primair op de agrarische bedrijfsvoering. Het beoogde beheer beperkt zich tot de landschappelijke en natuurwetenschappelijke elementen in het landelijk gebied. Hoewel de Beschikking Onderhoudsovereenkomsten nog niet operationeel is, mag op grond van de positieve ervaringen van de op ad hoc-basis afgesloten onderhoudsovereenkomsten in Mergelland en op Texel worden verwacht dat het instrument een effectieve werking heeft.

Beheersovereenkomsten dienen toegepast te worden in gebieden waar een aanpassing van de bedrijfsvoering nodig is om de waarden in een gebied te handhaven. Beheersbepalingen kunnen zowel betrekking hebben op de intensiteit van het grondgebruik als op de wijze van grondgebruik, bij voorbeeld mestgiften, maai- en weidebepalingen, het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen e.d. De indruk is dat de beheersovereenkomsten een effectief instrument kunnen vormen om de beoogde en allerwegen bepleite integratie te bewerkstelligen. Wel kan worden opgemerkt dat het instrument pas toepasbaar is wanneer de aanwijzing van de gebieden heeft plaatsgevonden en een beheersplan in overleg tussen alle partijen is opgesteld. Het kunnen toepassen van beheersovereenkomsten vraagt derhalve meer tijd, terwijl er ook geen garantie is dat alle boeren een beheersovereenkomst afsluiten c.q. continueren (opzeggingsmogelijkheid na zes jaar). Dit houdt dus een risicofactor in.

Met grondverwerving ten behoeve van reservaatvorming wordt beoogd het beheer geheel in eigen hand te nemen, dat wil zeggen in handen te leggen van Staatsbosbeheer of van de aan natuurbeschermingsorganisaties<sup>11</sup> toebehorende particuliere terreinen. De beslissing over te gaan tot reservaatvorming wordt bepaald door de aard van de te beschermen waarden in het betreffende gebied. Gaat het om hoge zeldzaamheidswaarden en is er sprake van een groot risico van verloren gaan bij een beheer door boeren, omdat inpassing van het gewenste beheer in de agrarische bedrijfsvoering niet mogelijk is, dan ligt de keuze van reservaatgebied voor de hand. Het kan hier bij voorbeeld gaan om gebieden met een hoge dichtheid aan weidevogels waarin ook met name de z.g. «kritische» soorten voorkomen als kemphaan, tureluur e.d. of om botanisch waardevolle gebieden. Bepaalde plantensoorten zijn zeer gevoelig voor kleine wijzigingen in de waterhuishouding, de bemestingsgraad, gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen e.d. De gevoeligheid voor deze invloeden blijkt uit het feit dat bij voorbeeld de stand van de kritische weidevogels in circa 5–10 jaar tijd meer dan gehalveerd is. De oppervlakte botanisch waardevol grasland, zoals schraalgraslanden, loopt naar verhouding nog sneller terug. Bij het beheer van gronden door een natuurbeschermingsinstantie blijkt in veel gevallen een relatief snelle regeneratie van natuurwaarden mogelijk, in het bijzonder voor wat betreft de fauna. De grond vormt geen productiefactor meer waardoor de continuïteit van het gewenste beheer maximaal gegarandeerd is, volledige regulering van het grondgebruik kan plaatsvinden en uitvoering van werken kan worden voorkomen. Het gewenste beheer blijkt door middel van reservaatvorming op effectieve wijze bewerkstelligd te kunnen worden.

---

<sup>11</sup> Grondverwerving kan slechts geleidelijk plaatsvinden. Zolang voor reservaatvorming in aanmerking komende gronden niet verworven zijn, kunnen met het oog op behoud van de aankoopwaardigheid ervan de boeren in deze gebieden als overgangsbeheer beheersovereenkomsten afsluiten. Omgekeerd kunnen onder strenge voorwaarden gronden in reservaten in een aantal gevallen in gebruik worden gegeven aan boeren. Na een daartoe strekkende wijziging van de Pachtwet zal dit in de toekomst in verdergaande mate kunnen gebeuren. Dit zal kunnen leiden tot verlaging van de beheerskosten.

Van de onderhouds- en investeringsbijdragen voor verhoogd welstands-toezicht kan, aangezien deze regeling nog nauwelijks operationeel is, de effectiviteit moeilijk beoordeeld worden.

Het inrichtingsbeleid, dat condities schept voor een verantwoorde beheerssubsidie, is in het kader van de uitvoering van landinrichtingsplannen in een aantal gevallen een effectief middel gebleken. Door ruiling van gronden kan een efficiënte toedeling worden verkregen, terwijl tevens waterbeheersingswerken kunnen worden gerealiseerd ter behoud van reservaat- en beheersgebieden.

#### *Nationale parken*

De voorbereidende werkzaamheden ten behoeve van de aanwijzing van een aantal nationale parken, naast de drie reeds bestaande, zijn op dit moment nagenoeg afgerond.

Aangezien de daadwerkelijke instelling van nationale parken nog niet heeft plaatsgevonden, kan van een duidelijk meetbare effectiviteit nog niet gesproken worden. Wel valt reeds een toenemende bereidheid te constateren op alle bestuursniveaus om bij het ontwerpen van wettelijke regelingen (Wet geluidhinder, Wet Bodembescherming, Wet Schiermonnikoog: een noodwet om het eiland van auto's vrij te houden na het onverbindend verklaren van de desbetreffende APV) op het nationale-parkenbeleid in te spelen. Ook bij het opstellen van streek- en bestemmingsplannen wordt in toenemende mate rekening gehouden met de beleidsvoornemens tot instelling van nationale parken.

In afwachting van de wijziging van de Natuurbeschermingwet wordt het instituut «nationale parken in oprichting» gehanteerd; van de zijde van de provincie zijn reeds verzoeken gedaan om bepaalde gebieden deze status te verlenen.

#### *Nationale landschappen*

Met het experimentele beleid tot nu toe zijn velerlei effecten van gevarieerde aard bereikt. In het kader van de ruimtelijke ordening zijn bij voorbeeld in de streekplannen voor de Veluwe, Waterland en Zuid-Limburg de aldaar gelegen (potentiële) nationale landschappen zodanig expliciet geïncorporeerd, dat sprake is een benadering van deze drie gebieden als ruimtelijk (en landschappelijk) samenhangende entiteiten, met een daarop gericht planologisch regime. Verwacht mag worden dat in het nog op te stellen streekplan NW-Overijssel dezelfde benadering zal worden gekozen. Ook in andere, reeds tot stand gekomen, streekplannen wordt dikwijls gepreludeerd op de aanwezigheid van (potentiële) nationale landschappen. Voorts kan worden geconstateerd dat bij afweging van velerlei belangen (bij voorbeeld ten aanzien van ontgrondingen, tracering van wegen) zowel op regionaal als op rijksniveau de status van (potentiële) nationale landschappen steeds meer een rol speelt.

Qua inrichtings- en beheersmaatregelen hebben de ervaringen in de proefgebieden inmiddels geleerd dat een aanpak «van klein naar groot» de meeste vruchten afwerpt. Het in gezamenlijk overleg (overheden en direct betrokkenen) kiezen en uitvoeren van concrete maatregelen en experimenten, die duidelijk maken waar het in een nationaal landschap om gaat en wat in dat kader mogelijk is, bevorderen een klimaat waarin een toenemende bereidheid ontstaat gezamenlijk een beleid te ontwikkelen waarin «handhaving en ontwikkeling van het streekeigen karakter» centraal staat.

### 2.2.3. *De effectiviteit van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Natuurbeschermingswet voor het natuur- en landschapsbehoud*

Zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet, kunnen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in het gemeentelijk bestemmingsplan gebruiksvoorschriften worden gegeven die inhouden dat bepaalde ruimtelijk relevante handelingen niet mogen worden verricht. Voor de bescherming van waarden van natuur en landschap biedt de Wet op de Ruimtelijke Ordening slechts beperkte mogelijkheden. Met betrekking tot de verbodbepalingen is de inhoud van artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en met name het hierin opgenomen doelmatigheidscriterium van belang. Dit wetsartikel houdt in dat voorschriften omtrent het grondgebruik slechts om dringende reden een beperking van het doelmatig gebruik mogen inhouden, terwijl zij geen eisen mogen bevatten ten aanzien van de structuur van de agrarische bedrijven. De reikwijdte van de voorschriften wordt hierdoor beperkt. De voorschriften kunnen alleen gegeven worden in relatie tot de bescherming van de gegeven bestemming, het feitelijk gebruik is met de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet te regelen. Zo kunnen de voorschriften wel regels bevatten met betrekking tot handhaving van externe productie-omstandigheden, echter het normale agrarische gebruik moet buiten de voorschriften blijven. Daarnaast moet worden geconstateerd dat de mogelijkheden die de Wet op de Ruimtelijke Ordening in beginsel leek te bieden, ingesnoerd zijn door de Kroonjurisprudentie, juist ook in het kader van het agrarische grondgebruik als egalisaties, waterbeheersing en dergelijke. Bovendien kunnen de beperkende bepalingen niet dwingen tot handelen, slechts het verbod tot ruimtelijk relevante handelingen kan er in worden opgenomen.

Het verrichten van handelingen die vanuit het oogpunt van natuur- en landschapsbehoud gewenst zijn kan met de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet geregeld worden. Deze mogelijkheid biedt de Relatienota wel.

Op grond van de Natuurbeschermingswet kunnen terrein voor terrein, dus stapsgewijs, gebieden die vanuit natuurwetenschappelijk oogpunt bescherming behoeven aangewezen worden als beschermd natuurmonument. De aanwijzing als Relatienotagebied daarentegen kan gehele regio's betreffen.

Met de aanwijzing als beschermd natuurmonument kan het opleggen van het verbod tot het verrichten van bepaalde handelingen gepaard gaan. Deze verbodsbepalingen kunnen stringenter zijn dan op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening mogelijk is. Het verrichten van handelingen die vanuit het oogpunt van natuur- en landschapsbehoud gewenst zijn is echter met behulp van de Natuurbeschermingswet eveneens niet af te dwingen.

Ingevolge artikel 14 van de Natuurbeschermingswet kan in overeenstemming met de eigenaar/gebruiker van als beschermd natuurmonument aangewezen terreinen een beheersplan opgesteld worden. Dit biedt echter geen zekerheid ten aanzien van de voor het beheer gewenste continuïteit, omdat het beheersplan slechts voor een periode van drie jaar van kracht is. Beheersplannen op grond van de Natuurbeschermingswet zijn tot nu toe niet tot stand gekomen.

Vanuit budgettair oogpunt biedt een beheersplan op grond van de Natuurbeschermingswet geen voordelen ten opzichte van toepassing van de Relatienota; tegenover beheersplannen en beheersovereenkomsten met dezelfde inhoud zullen deze financiële vergoedingen moeten staan.

De Relatienota kent twee vormen van beheer: de beheersovereenkomst en het reservaatbeheer. Deze laatste vorm van beheer kent de Natuurbeschermingswet niet. In kwetsbare situaties, waar het gewenst is dat het beheer uitgevoerd zal worden door een natuurbeschermingsorganisatie, kan dus niet volstaan worden met toepassing van de Natuurbeschermingswet en zal de Relatienota uitkomst moeten bieden ten einde tot reservaatvorming over te kunnen gaan.

### **2.3. Het beleid in andere geïndustrialiseerde landen**

De ontwikkelingen in het landelijk gebied, die geleid hebben tot een beleid in Nederland, zoals hiervoor omschreven, zijn in andere geïndustrialiseerde landen evenzeer gaande. Hierbij zijn wel enkele opvallende verschillen te constateren. In de eerste plaats is de oppervlakte agrarische grond in Nederland relatief groot. Andere landen bezitten relatief meer natuurterreinen, bossen e.d. In de tweede plaats verschilt de agrarische structuur in deze landen nogal van die in Nederland. Over het algemeen zijn de bedrijven in het buitenland qua oppervlakte groter, terwijl het gebruik van de grond minder intensief is. Ondanks deze relatief gunstige uitgangspositie in het buitenland zijn in het beleid dezelfde tendensen waar te nemen als in Nederland. Gewezen kan worden op Engeland en West-Duitsland, waar ook een aanvang wordt gemaakt met het sluiten van beheers- en onderhoudsovereenkomsten. Gezien de intensiteit van het grondgebruik in Nederland en de grote bevolkingsdichtheid, waardoor sterker dan in het buitenland multifunctioneel grondgebruik ontstaat, is ons land wel koploper bij dit beleid.

Voor wat betreft de nationale parken en nationale landschappen zijn over het algemeen de ontwikkelingen in het buitenland verder dan in Nederland. Daarbij dient echter te worden bedacht dat het verlenen van een bepaalde status aan gebieden met hoge natuurwetenschappelijke en landschappelijke waarden in vele buitenlandse situaties (bij voorbeeld Engeland: National parks; Frankrijk: Parcs nationaux en Parcs régionaux; West-Duitsland: Naturparke) in feite de eerste start betekende van een beheer gericht op adequate bescherming. In Nederland is veeleer sprake van het honoreren van door de jaren heen tot stand gekomen c.q. in stand gebleven kwalitatief hoogwaardige situaties. Door middel van de status van nationaal park respectievelijk nationaal landschap kan dreigende aantasting beter worden voorkomen en kan een consistentere en gerichtere bestuurs- en beheersregime tot stand worden gebracht.

### **2.4. Mogelijkheden tot privatisering van het beleid en toepassing van de profijtgedachte**

Privatisering van het natuur- en landschapsbehoud is in theorie mogelijk. Gewezen kan worden in dit verband op het bestaan van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten en de provinciale landschappen. Deze instanties worden echter voor de aankoop en beheer van terreinen voor praktisch 100% gesubsidieerd door de overheid. Slechts in zeer incidentele gevallen is het mogelijk gebleken bijzondere natuurgebieden (bij voorbeeld Zwanenwater en Deelerwoud) aan te kopen op basis van geldelijke bijdragen van particulieren. Het overdragen van de uitvoering van het natuur- en landschapsbehoud aan particuliere organisaties zou dan ook betekenen dat eveneens de hierbij betrokken financiële middelen van de overheid aan deze organisaties overgedragen zouden moeten worden, als gevolg waarvan dit niet tot budgettaire besparingen zou leiden.

Er zijn diverse motieven aan te geven voor de instandhouding van natuur- en landschapswaarden, zoals het aspect van de biologische regulatie, het aspect van de bodemerosie, het aspect van de zuurstofproductie, het ethische aspect, het cultuurhistorische aspect, het wetenschappelijke aspect, het aspect van de indicatorfunctie, het aspect van de reservoirfunctie en het recreatiemotief. Op grond hiervan zijn natuur en landschap aan te duiden als collectieve goederen, de bescherming ervan is primair een taak van de overheid. Natuur- en landschap lenen zich dan ook moeilijk voor toepassing van de profijtgedachte. Alleen het recreatieve aspect zou een rol kunnen spelen voor de toepassing van de profijtgedachte. Aangezien het bij natuur- en landschapswaarden gaat om zijn over het gehele land verspreid gelegen meer of minder grote elementen is uitwerking hiervan echter zeer moeilijk dan wel niet mogelijk.



Voor toepassing van de profijtgedachte komen in feite alleen de nationale parken in aanmerking. Introductie van het profijtbeginsel bij de nationale parken houdt in de instelling van een toegangsregeling, waarbij entreegelden worden geheven voor het park en de daarin aangebrachte voorzieningen i.c. het bezoekerscentrum.

Over het algemeen zullen de «perceptiekosten» voor een dergelijke regeling, te weten de extra kosten voor controle, toezicht, bewaking, eventuele aanleg van een omrastering e.d., niet opwegen tegen de baten. Slechts voor enkele nationale parken zou dit wellicht wel het geval zijn.

Overwogen zou kunnen worden «slechts» te laten betalen voor de aangebrachte extra voorzieningen, zoals het bezoekerscentrum, en het natuurgebied zelf vrij toegankelijk te laten. Daarmee zou echter een scheiding worden aangebracht tussen park en het bijbehorende informatie/educatiecentrum, terwijl dit juist ook op grond van de doelstelling van het nationaal park niet los van elkaar moet worden gezien. De functie van de bezoekerscentra zou daarbij ernstig kunnen worden aangetast en het nationaal park zou minder aan zijn doel kunnen beantwoorden.

In de Nederlandse parkensituatie lijkt toepassing van het profijtbeginsel op zeer beperkte schaal wenselijk en mogelijk, nl. in die zin dat betaald kan worden voor bij voorbeeld parkeervoorzieningen aan de randen van het park, de verhuur van fietsen en de verkoop van folders en ander informatie-materiaal (kaarten).

## 2.5. Beheersbaarheid van de uitgaven

De uitgaven op het terrein van het Groene Nota's-beleid zijn op dit moment en voor de komende jaren grosso modo goed beheersbaar. De uitgaven in het kader van het nationale landschappenbeleid en het nationale parkenbeleid worden bepaald door de mate van fasering die wordt gekozen voor de realisatie van de landschappen en de parken alsmede door de mate van realiseren (niveau van beheer, inrichting e.d.). Voor wat betreft het Relatienota-instrumentarium kan worden opgemerkt dat de uitgaven in het kader van de reservaatvorming in beginsel volledig beheersbaar zijn. De onderhouds- en beheersovereenkomsten zijn in mindere mate beheersbaar.

## HOOFDSTUK 3. BELEIDSARIANTEN

### 3.1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is benadrukt, dat het Groene Nota's-beleid in feite een nog jong, deels experimenteel, deels in opbouw verkerend beleid vormt. Zo zijn in de huidige meerjarenramingen nog geen bedragen opgenomen voor de instelling van nationale landschappen en parken. In de Structuurschema's Openluchtrecreatie en Natuur- en Landschapsbehoud worden al wel de gebieden aangegeven, die in beginsel in aanmerking komen als nationaal landschap of park te worden aangewezen. De beslissing over de aanwijzing echter vindt in beide gevallen per gebied plaats: ten aanzien van de nationale landschappen op initiatief van een provinciaal bestuur door de Staatssecretaris van CRM, ten aanzien van de nationale parken door laatstgenoemde in overeenstemming met de lagere overheden. De in de meerjarenramingen begrote middelen hebben in dezen voornamelijk betrekking op experimenten en voorbereidende werkzaamheden.<sup>12</sup>

Bovenstaande constatering leidt tot de vraag of het niet juist is bij het ontwikkelen van beleidsvarianten uit te gaan van de in hoofdstuk 1 weergegeven aspiratieniveaus en de daarvoor benodigde middelen. De werkgroep heeft echter conform de taakopdracht de meerjarenramingen tot uitgangspunt genomen. Wel heeft de werkgroep, gelet op de bijzondere problematiek die gelegen is in de fase waarin het Groene Nota's-beleid verkeert en de aspiratieniveaus waarvoor in dit beleid wordt geopteerd, naast bezuini-

<sup>12</sup> De beleidsvoornemens ten aanzien van de nationale landschappen en nationale parken doorlopen thans, als onderdeel van resp. het Structuurschema Openluchtrecreatie en het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud de p.k.b.-procedure. De regeringsbeslissing wordt derhalve pas aan het eind van deze procedure genomen, waarna de financiële consequenties van deze beslissing in de meerjarenramingen worden ondergebracht.

gingsvarianten tevens een beleidsvariant uitgewerkt die een handhaving c.q. voortzetting betekent van het huidige niveau van de meerjarenramingen van 1985 en die derhalve geen besparingen oplevert. Omdat deze zogenaamde 0-variant in feite al een fundamentele beleidsombuiging inhoudt, is op deze variant in dit hoofdstuk een zwaar accent gelegd.

### **3.2. Overwegingen met betrekking tot de ontwikkeling van de beleidsvarianten**

Beleidsvarianten kunnen tot stand gebracht worden door òf, als daartoe aanleiding is, de doelstellingen van het beleid te herzien en aan te passen en de inzet van instrumenten hierop af te stemmen, òf door bij gelijkblijven in de doelstellingen verschuivingen aan te brengen in de toepassing van de instrumenten of groepen instrumenten, afhankelijk van het oordeel over de effectiviteit van het instrumentarium. Wat de eerste mogelijkheid betreft: in hoofdstuk 2 is uiteengezet dat de situatie in het landelijk gebied op dit moment op zich geen aanleiding geeft de in 1975 geformuleerde doelstellingen van het Groene Nota's-beleid te herzien. Wel kan de geringe hoeveelheid beschikbare budgettaire middelen van invloed zijn op de realiseerbaarheid van de doelstellingen. Dit nu zal met name worden aangegeven bij de uitwerking van de 0-variant.

De werkgroep heeft zich met betrekking tot de doelstellingen tevens afgevraagd of de waardering van natuur en landschap niet tijdgebonden is, met andere woorden of de waardering die men thans daaraan toekent in de toekomst niet zal afnemen. Ten aanzien van dit punt moet opgemerkt worden dat bij de huidige ontwikkelingen de zeldzaamheidswaarde alleen nog maar toeneemt, waardoor de kans op een afnemende appreciatie niet groot geacht moet worden. Voorts is het zo dat er verscheidenheid aan motieven is aan te voeren waarom bepaalde waardevolle elementen voor het nageslacht bewaard moeten blijven. Genoemd kunnen worden ecologische motieven, ethische motieven, informatiemotieven (wetenschappelijke betekenis, indicatorfunctie, genenreservoir etc.) en welzijnsmotieven. Op grond van het bovenstaande is het appreciatie-aspect verder buiten beschouwing gebleven.

De werkgroep heeft zich beraden over de vraag in hoeverre met een verschuiving in de toepassing van de instrumenten dezelfde doeleinden kunnen worden gerealiseerd. Voor het beleid met betrekking tot natuur en landschap zijn de volgende (groepen) instrumenten of beleidsvelden van belang: de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Natuurbeschermingswet (geen onderdeel uitmakend van de Groene Nota's), de Relatienota(-instrumenten), de nationale landschappen en de nationale parken. In de eerste plaats zijn opgemerkt, dat voor het formuleren van beleidsvarianten de Relatienota als één geheel wordt beschouwd, hoewel deze nota meerdere instrumenten bevat (reservaataankopen, beheersovereenkomsten, onderhoudsovereenkomsten e.d.). Het beleid is nog te jong om concreet te kunnen aangeven of op termijn tussen deze instrumenten een verschuiving in deze of gene richting moet plaatsvinden.

In de tweede plaats is de vraag relevant in hoeverre de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Natuurbeschermingswet een vervanging kunnen vormen voor het Relatienota-instrumentarium. De Wet op de Ruimtelijke Ordening levert een belangrijke bijdrage aan de bescherming van natuur en landschap voor zeer grote delen van het landelijk gebied. De werking van de Natuurbeschermingswet is over het algemeen beperkt tot waardevolle natuurterreinen. Qua strekking is de werking van deze wet vergelijkbaar met de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In hoofdstuk 2 is echter uitvoerig uiteengezet dat voor juist datgene wat de Relatienota beoogt, namelijk het voeren van een bijzonder beheer voor een beperkte oppervlakte met hoge landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarden, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Natuurbeschermingswet geen vervanging vormen. Geconstateerd kan worden dat indien geen toepassing wordt gegeven aan de

instrumenten van de Relatienota dezelfde situatie ontstaat als vóór 1975: geen actief beheer van landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarden in waardevolle agrarische cultuurlandschappen. Het verlies van deze waarden zou het gevolg zijn.

De werkgroep heeft vervolgens nagegaan in welke mate er een verschuiving zou kunnen optreden tussen de instrumenten van de Relatienota, het nationale landschappenbeleid en het nationale parkenbeleid. Tussen het Relatienotabeleid en de beide andere beleidsterreinen bestaat gedeeltelijk een samenhang. In het kader van de hoofddoelstelling van nationale landschappen, samengevat als handhaving en versterking van het streekeigen karakter, speelt behoud van natuur en landschap een belangrijke rol. Toepassing van het Relatienota-instrumentarium ten aanzien van die delen binnen nationale landschappen die als waardevol agrarisch cultuurlandschap kunnen worden aangemerkt, is dan ook een belangrijk onderdeel van het nationaal landschappenbeleid. Een aanzienlijk deel van de in de voorrangsinventarisatie van de Relatienota opgenomen gebieden is gelegen binnen de gebieden die als nationaal landschap zijn voorgesteld. Hetzelfde geldt voor de gebieden waar onderhoudsovereenkomsten voor waardevolle landschapselementen bindend worden afgesloten. Overigens zijn dat gezien het multisectorale karakter van dit beleid evenwel niet de enige instrumenten. Genoemd kunnen worden recreatieve zoning en inrichting, monumentenzorg, aankoop en beheer van natuurgebieden. De relatie tussen Relatienota en nationale parken is als volgt. De nationale parken bestaan grotendeels uit natuurterreinen, water en/of bossen, met een bijzondere landschappelijke gesteldheid, waar tevens goede mogelijkheden aanwezig zijn voor vormen van recreatief medegebruik. In de randzones kan de Relatienota van belang zijn om de invloed van intensief gebruikte landbouwgronden aan de randen op de rest van het parkengebied terug te dringen. Over het algemeen kan echter ook zonder de Relatienota een nationaal parkenbeleid gevoerd worden.

Overwogen is een variant te ontwikkelen die een intensivering zou inhouden van het nationale landschappenbeleid ten koste van de beide andere beleidsonderdelen. Geconstateerd is evenwel, dat voor specifieke aanvullende maatregelen ten behoeve van de nationale landschappen in de meerjarenramingen een bedrag van f 4,6 mln. is opgenomen. Daarnaast zijn echter vanwege het multisectorale karakter van het nationale landschappenbeleid aanzienlijk grotere bedragen nodig om ook de bestaande beleidsinstrumenten grotere bedragen nodig om ook de bestaande beleidsinstrumenten in deze gebieden toe te passen; voor een deel zijn hiervoor in de meerjarenramingen middelen begroot<sup>13</sup>. Het gaat hierbij om andere begrotingsposten van CRM en om begrotingsposten van andere departementen en provincies. In deze kosten kon door de werkgroep onvoldoende inzicht worden verkregen. Daarom is afgezien van het in beschouwing nemen van een afzonderlijke nationale landschappen-variant.

Op grond van het bovenstaande heeft de werkgroep naast de 0-variant varianten in beschouwing genomen, waarbij het accent gelegd wordt op hetzij het Relatienotabeleid, hetzij het nationale parkenbeleid. Een en ander heeft geresulteerd in de volgende beleidsvarianten (c.q. subvarianten):

1. *0-variant*. Uitvoering van het beleid conform de meerjarenramingen (geen besparingen).
2. *Relatienota-variant*. Geen uitvoering geven aan het beleid met betrekking tot de nationale parken en afzien van het specifieke, aanvullende nationale landschappenbeleid. Het Relatienotabeleid wordt uitgevoerd conform de meerjarenraming (totale besparing 10%) dan wel met minder middelen (totale besparing 20%).
3. *Nationale parken-variant*. Uitvoering van het parkenbeleid conform het aspiratieniveau, geen uitvoering van het specifieke, aanvullende landschappenbeleid, zo goed mogelijke uitvoering van het Relatienotabeleid (totale besparing 0%) of in mindere mate (totale besparing 20%) via fasering en/of prioriteitstelling.

---

<sup>13</sup> Voor de realisering van vijf nationale landschappen wordt dit bedrag in het eindadvies geraamd op ca. f 35 mln. Daarvoor zijn naar schatting ca. f 20 mln. aan middelen in de meerjarenramingen opgenomen.

Uitgangspunt bij de uitwerking van deze varianten zijn de meerjarenramingen voor 1985 als weergegeven in tabel 2 van par. 1.5.2. Voor de duidelijkheid worden deze hieronder nog eens opgenomen:

Reservaten <sup>1</sup>	f 17,5 mln.
Beheersovereenkomsten	f 27,2 mln.
Beheerskosten <sup>2</sup>	f 4,2 mln.
Onderhoudsovereenkomsten	f 2,6 mln.
Nationale landschappen	f 4,6 mln.
Nationale parken	f 1,0 mln.

<sup>1</sup> Formeel is in de meerjarenraming f 17,5 mln. opgenomen. Naar aanleiding van een aanvaarde motie in de Tweede Kamer heeft de Minister van CRM de intentie uitgesproken dit bedrag structureel te verhogen tot f 29,5 mln.

<sup>2</sup> De beheerskosten zijn bij f 29,5 mln. te stellen op f 4,9 mln. Bij f 17,5 mln. op f 4,2 mln.

Opgemerkt zij dat bij deze bedragen niet zijn opgenomen de provinciale bijdragen in de reservaat aankopen van de provincies, omdat het in eerste instantie gaat om heroverweging van de rijksuitgaven.

### 3.3. De 0-variant (geen besparingen)

Deze variant kan ook als referentiekader dienen. Van belang is na te gaan of bij de aangegeven meerjarenramingen een realistisch beleid valt te voeren. Al eerder is geconstateerd dat de aspiratieniveaus voor een belangrijk deel niet in overeenstemming zijn met hetgeen in de meerjarenramingen is opgenomen. Dit geldt in het bijzonder voor het beleid met betrekking tot de nationale landschappen en nationale parken. Terwijl ten aanzien van beide beleidsterreinen inmiddels meer concrete beleidsvoornemens zijn geformuleerd, zijn de geraamde middelen (respectievelijk f 4,6 mln. en f 1 mln.) nog afgestemd op het experimentele en voorbereidende karakter van het beleid op het experimentele en voorbereidende karakter van het beleid. Het geldt gedeeltelijk ook voor de Relatienota. Immers, de Relatienota wordt gefaseerd uitgevoerd. De eerste fase omvat 100 000 ha relatienotagebied, de tweede fase nog eens 100 000 ha (totaal maximaal 200 000 ha). Zoals is aangegeven, is er thans sprake van een voorrangsinventarisatie (86 000 ha), waarin de gebieden, waarvoor toepassing van de instrumenten van de Relatienota zeer urgent wordt geacht, zijn opgenomen. Bij de in de meerjarenramingen beschikbare middelen voor reservaatvorming in het kader van de voorrangsinventarisatie (ca. 38 000 ha), te weten f 17,5 mln. rijksbijdragen en f 7,2 mln. provinciale bijdragen, wordt de reservaatvorming gerealiseerd in 35 à 40 jaar<sup>14</sup>. Een dergelijke termijn heeft vanuit bestuurlijk oogpunt het effect, dat toezeggingen aan en afspraken met provinciale besturen herzien zullen moeten worden, hetgeen consequenties zal hebben voor het streekplanbeleid. Voorts zal de voortgang van een integraal ruilverkavelingsbeleid kunnen worden belemmerd. Daarnaast zullen door de realiseringstermijn ook waarden van natuur en landschap verloren gaan.

In de voorrangsinventarisatie is tevens ca. 48 000 ha. beheersgebied opgenomen. Zolang de gronden in een reservaatgebied niet verworven zijn, kunnen de ondernemers in de reservaatgebieden beheersovereenkomsten sluiten. Zoals eerder is aangegeven, is de planning qua oppervlakte gericht op een eindniveau van 55 000 ha in 1985, waarvoor beheersovereenkomsten moeten worden gesloten. Hiervoor is een bedrag nodig van ca. f 30 mln. Naarmate de verwerving van de gronden voortgaat, wordt dit bedrag weer lager.

Globaal kan derhalve gesteld worden dat bij de uitvoering van het beleid met betrekking tot de voorrangsinventarisatie geen grote discrepantie be-

<sup>14</sup> Deze getallen zijn gebaseerd op een te verwerven oppervlakte van 2,6%. Aannemelijk is, dat dit percentage in de als reservaat aangewezen gebieden hoger is. Zouden de door het Rijk ter beschikking gestelde middelen f 29,5 mln. bedragen (+ f 12 mln. van de provincies) en wordt uitgegaan van een te verwerven oppervlakte van 5% bij een grondprijs van f 25 000/ha, dan zou de reservaatvorming in ruim 20 jaar voltooid kunnen worden.

staat met de meerjarenramingen bij een totale uitvoeringstermijn (voor de reser vaatvorming) van 35 à 40 jaar. Wel zullen mogelijk erwijs bij een dergelijke uitvoeringstermijn bepaalde waarden van natuur en landschap blijvend verloren gaan zodat een negatief effect op de doelstellingen ontstaat.

Wanneer wordt uitgegaan van de huidige beschikbare middelen, dan dient de aanwijzing van Relatienotagebieden boven de 86 000 ha (afron ding eerste fase van 100 000 ha en einddoelstelling van 200 000 ha.) in dit licht op-nieuw te worden gezien.

### **3.4. Relatienota-variant (-10% en -20%)**

Zoals bij de 0-variant is aangegeven, zijn de meerjarenramingen met be-trekking tot de nationale landschappen en nationale parken neit bedoeld om het beleid als zodanig voor deze beleidsonderdelen te voeren, maar dienen deze voor het bekostigen van een experimenteel c.q. voorbereidend beleid. Derhalve is een variant opgenomen die inhoudt dat alleen het Relatienota-beleid wordt uitgevoerd volgens de meerjarenramingen. Grosso modo gel-den dezelfde realiseringsstermijnen als onder de 0-variant. Deze variant le-vert een besparing op van 10%, namelijk f 5,6 mln. op een totaalbedrag van f 57,1 mln.

De consequentie van het afzien van het voeren van het specifieke, aanvul-lende nationale landschappenbeleid en van het beleid ten aanzien van de nationale parken is, dat de verwachtingen die zijn gewekt zowel in het kader van het tot nu toe gevoerde experimentele beleid als in de Structuursche-ma's Natuur- en landschapsbehoud en Openluchtrecreatie, niet kunnen wor-den gehonoreerd. Reeds op gang gekomen ontwikkelingen, gericht op het tot stand brengen van een geïntegreerd, niet verkokerd beleid, met een dui-delijk regionaal draagvlak en een toenemende betrokkenheid van de lokale bevolking worden in de kiem gesmoord. Bovendien zullen gemaakte afspra-ken met en gedane toezeggingen aan de betrokken provincies moeten wor-den herroepen. Het toepassen van de Relatienota in de potentiële nationale landschappen blijft bij deze variant mogelijk. Wel zij benadrukt, dat het niet uitvoeren van specifieke aanvullende maatregelen betekent, dat er geen na-tionale landschappen gerealiseerd zullen worden conform de opvattingen als in het Eindadvies Nationale Landschappen zijn weergegeven.

Dient 20% op de middelen ten behoeve van het Groene Nota's-beleid te worden bezuinigd, dan betekent dit voor de reser vaataankopen: f 15,5 mln. rijksbijdragen en ca. f 6 mln. provinciale bijdragen. Bij een te verwerven op-pervlakte van 2,3% per jaar wordt de realiseringstermijn dan meer dan 40 jaar. Omdat de verwerving van de reser vaatgebieden langer duurt, zullen ook beheersovereenkomsten langer van kracht zijn. Geraamd wordt dat dan 5000 ha cultuurgrond uit de voorrangsinventarisatie niet aangewezen kan worden als beheersgebied waarop beheersovereenkomsten van toepassing zijn. Dit heeft uiteraard bestuurlijke consequenties omdat in het kader van de voorrangsinventarisatie aan alle provinciale besturen toezeggingen zijn ge-daan over de aan iedere provincie toe te delen oppervlakte Relatienotage-bied.

### **3.5. Nationale parken-variant (0 en -20%)**

De nationale parken-variant impliceert dat het parkenbeleid uitgevoerd wordt conform het aspiratieniveau, waarvoor een bedrag van f 7,3 mln. be-nodigd is (zie par. 1.5.1, tabel 1). Dat houdt in dat per jaar twee nationale par-ken gerealiseerd kunnen worden, tot een totaal van 6 à 7 parken. Aan het specifieke, aanvullende nationale landschappenbeleid wordt geen uitvoe-ring gegeven.

Bij deze variant wordt ervan uitgegaan dat er voor de reser vaataankopen circa f 17 mln. beschikbaar is. Dit houdt in dat de reser vaataankopen voor de voorrangsinventarisatie in circa ruim 40 jaar zijn afgerond. Is er voor be-heersregelingen een bedrag van f 26,2 mln. beschikbaar, dan zal een opper-

vlakke van 1500–2000 ha niet in aanmerking komen om aangewezen te worden als beheersgebied, of de aanwijzing wordt getemporiseerd.

Wordt 20% bespaard op de uitgaven, dan is er voor de aankopen circa f 13 mln. beschikbaar. Jaarlijks kan (inclusief de bijdragen van de provincies) 650–700 ha verworven worden. In beginsel zal de uitvoeringstermijn van de grondverwerving 55 jaar bedragen.

Voor de beheersregelingen is beschikbaar ca. f 20 mln. Dit houdt in dat ongeveer 12 000 ha uit de voorrangsinventarisatie niet aangewezen kan worden of dat de aanwijzing getemporiseerd moet worden.

Voor wat betreft de consequenties van het niet uitvoeren van het specifieke aanvullende nationale landschappenbeleid zij verwezen naar wat hier voor eerder bij de Relatienota-variant is opgemerkt.

### 3.6. Slotbeschouwing

In tabel 3 is een overzicht gegeven van de beschikbare middelen bij de diverse varianten. Voorts is aangegeven op welke termijnen de reservaten gerealiseerd zouden kunnen worden, welke oppervlakte niet meer in aanmerking zou kunnen komen voor het toepassen van de beheersregelingen, en hoe groot de bestuurlijke consequenties zijn uitgaande van de voorrangsinventarisatie.

Tabel 3. Overzicht van het middelenbeslag en andere consequenties van de beleidsvarianten (bedragen in mln. gld.)

	0-variant (ongewijzigd beleid)	Relatienota- variant		Nationale parken- variant	
		–10%	–20%	0%	–20%
Reservaataankopen <sup>1</sup>	17,5	17,5	15,5	17,0	13,0
Beheerskosten	4,2	4,2	3,6	4,1	3,1
Beheersovereenkomsten	27,2	27,2	24,2	26,2	20,2
Onderhoudsovereenkomsten	2,6	2,6	2,3	2,5	1,9
Nationale landschappen	4,6	–	–	–	–
Nationale parken	1,0	–	–	7,3	7,3
	57,1	51,5	45,6	57,1	45,6
Voorrangsinventarisatie					
Realiseringstermijn aankopen	35 à 40 jr.	35 à 40 jr.	40 jr.	40 jr.	55 jr.
Oppervlakte niet aan te wijzen beheersgebied	–	–	5000 ha.	1750 ha.	12 000 ha
Bestuurlijke consequenties voorrangsinventarisatie	niet groot	niet groot	groot	groot	zeer groot

<sup>1</sup> Exclusief f 12 mln., die naar aanleiding van een kamermotie wellicht aan de meerjarenraming zal worden toegevoegd, en exclusief bijdragen van de provincie. Inclusief f 12 mln. kan ca. 700 ha/jaar worden aangekocht.

Mede aan de hand van vorenstaand overzicht zijn ten aanzien van de geformuleerde beleidsvarianten en hun consequenties de volgende samenvattende constatering te doen:

a. De middelen die thans in de meerjarenramingen voor het Groene Nota's-beleid zijn opgenomen, hebben betrekking op een merendeels experi-

menteel c.q. in opbouw verkerend beleid, met name voor wat betreft de nationale landschappen en parken. Het aanbrengen van bezuinigingen zet het voorgenomen beleid op de tocht. Ten einde toch aan de taakopdracht te voldoen heeft de werkgroep onderzocht op welke wijze besparingen zouden kunnen worden aangebracht met de minst grote negatieve effecten op de doelstellingen op het terrein van natuur- en landschapsbehoud zoals die in de Groene Nota's zijn geformuleerd en in vervolgnota's en structuurschema's verder zijn uitgewerkt. Bij het ontwikkelen van de varianten is gekozen voor het laten vallen van bepaalde beleidsonderdelen. Dit heeft ertoe geleid dat varianten zijn uitgewerkt waarbij of het nationale parkenbeleid niet verder wordt uitgevoerd of het specifieke aanvullende nationale landschappenbeleid of beide. Aan het Relatienotabeleid wordt in alle varianten zo goed mogelijk (via fasering en/of prioriteitstelling) uitvoering gegeven, mede vanwege de gedeeltelijke samenhang tussen dit beleid en de beide andere beleidsonderdelen, met name het nationale landschappenbeleid.

b. Bij het stopzetten van het nationale parkenbeleid en het afzien van het specifieke aanvullende beleid met betrekking tot de nationale landschappen, kan het Relatienotabeleid ongewijzigd voortgezet worden. Dit levert een besparing op van 10% op de meerjarenramingen voor 1985. Wordt in deze opzet verder bezuinigd tot 20%, dan wordt de realiseringstermijn van de reservaten verlengd tot meer dan 40 jaar. Een oppervlakte van 5000 ha van de voorrangsinventarisatie kan niet meer in aanmerking komen voor de beheersregelingen. De consequentie van een dergelijke beleidsvariant op het terrein van de nationale landschappen en nationale parken is, dat de reeds gewekte verwachtingen ter zake niet kunnen worden waargemaakt en gedane toezeggingen aan en gemaakte afspraken met de betrokken provincies moeten worden herroepen. Het afzien van het specifieke aanvullende landschappenbeleid betekent dat er geen nationale landschappen worden gerealiseerd conform de opvattingen als in het Eindadvies Nationale Landschappen weergegeven.

c. Wordt afgezien van het specifieke aanvullende beleid ten aanzien van de nationale landschappen en de nadruk gelegd op het nationale parkenbeleid, dan kunnen per jaar twee nationale parken worden gerealiseerd en in 1985 een «stelsel» van zes à zeven parken tot stand gebracht worden. Dit leidt wel tot een verlenging van de realisatietermijn van de reservaatgebieden, terwijl een oppervlakte van 1750 ha van de voorrangsinventarisatie zou moeten worden afgevoerd. Bij een bezuiniging van 20% zullen de met de provinciale besturen gemaakte afspraken met betrekking tot het Relatienotabeleid moeten worden herzien.

d. Handhaving van de middelen voor het Groene Nota's-beleid op het niveau van de huidige meerjarenramingen houdt in dat het Relatienotabeleid met betrekking tot de voorrangsinventarisatie van 86 000 ha kan worden uitgevoerd, zij het dat rekening moet worden gehouden met een realisatietermijn van 35 à 40 jaar<sup>15</sup>. Wel zal de mogelijke aanwijzing van Relatienotagebieden boven de 86 000 ha opnieuw moeten worden bezien. De in de meerjarenramingen begrote middelen ten behoeve van de nationale parken en landschappen hebben voornamelijk betrekking op voorbereidende werkzaamheden en experimenten.

---

<sup>15</sup> Zou structureel f 12 mln. worden toegevoegd aan de conform de meerjarenramingen voor grondaankopen beschikbare middelen (f 17,5 mln.), dan zou de reservaatvorming in ruim 20 jaar voltooid kunnen worden.

**Nadere toelichting bij tabel 1. Kosten van het beleid conform de aspiratieniveaus**

*Kolom 1/2*

Uitgaande van de huidige grondmobiliteit binnen de in het kader van de voorrangsinventarisatie aangegeven gebieden, dus binnen de gebieden waar beleidsmatig de mogelijkheid is opengesteld ten behoeve van het natuur- en landschapsbehoud te verwerven, kunnen met een bedrag van f 60 mln. de gronden die binnen deze gebieden te koop worden aangeboden daadwerkelijk verworven worden. Het betreft hier een oppervlakte van ca. 2500 ha per jaar. In het bedrag van f 60 mln. kan door de provinciale besturen, vanwege het hiertoe strekkende complementaire beleid van deze lagere overheden, een bijdrage worden geleverd van f 12 mln.

*Kolom 3*

Uitgangspunt is, dat in 1985 voor een oppervlakte van circa 60 000 ha beheersovereenkomsten zullen worden gesloten. Het betreft hier zowel de beheersgebieden als de reservaatgebieden, voor zover deze nog niet verworven zijn. Immers zolang dit niet het geval is, kunnen ook boeren in reservaatgebieden beheersovereenkomsten afsluiten.

*Kolom 4/5*

Voor de berekening van de beheerskosten wordt uitgegaan van de onder kolom 1 weergegeven areaal uitbreiding van 2500 ha per jaar en van een directe beheerslast van f 250/ha. Bij de particuliere natuurbeschermingsorganisaties bedragen de beheerskosten voor het Rijk respectievelijk f 250/ha (natuurmonumenten) en f 125/ha (provinciale landschappen).

*Kolom 5*

In 1985 zouden landschapselementen beschermd kunnen worden, liggend in een gebied ter grootte van 300 000 ha.

*Kolom 6*

De éénmalige uitgaven bedragen uitgaande van een realiseringstempo van twee parken per jaar f 1,5 mln. per twee parken. De exploitatie-uitgaven bedragen hierbij f 1,2 mln. per twee parken. Het vaste volume van f 1 mln. (beginnende in 1981) is nodig om projecten te stimuleren, initiatieven te steunen, bedreigingen af te wenden en aantastingen tegen te gaan in de overige potentiële parkgebieden.

*Kolom 7*

Uitgegaan is van de veronderstelling dat in 1985 vijf nationale landschappen zijn ingesteld. Volgens het financieringsoverzicht zoals dat in het Eindadvies Nationale Landschappen is opgenomen, bedraagt het rijksaandeel in de kosten van de specifieke maatregelen per ingesteld landschap jaarlijks gemiddeld f 1,8 mln.



**Nadere toelichting bij tabel 2. Meerjarenramingen 1981–1985**

*Kolom 1*

In het niveau voor 1981 is het voor dat dienstjaar geldend amendement op de begroting van f 7,5 mln. verwerkt.

*Kolom 3*

Het vaststellen van beheersplannen en het afsluiten van beheersovereenkomsten vindt pas met ingang van 1981 reëel plaats. Gezien de versnelling die thans in de procedure optreedt, wordt het opstellen van beheersplannen voor 55 000 ha in 1985 haalbaar geacht.

*Kolom 4*

Zie de toelichting bij tabel 1.

*Kolom 5*

Behoudens de ad hoc-regelingen zullen binnenkort 16 gebieden worden aangewezen waar onderhoudsovereenkomsten afgesloten kunnen worden. Deze gebieden omvatten 100 000 ha.

*Kolom 6*

Voor de beschrijving van de uitgaven die met f 1 mln. gedekt moeten worden, zij verwezen naar de toelichting bij tabel 1. In feite is het niet mogelijk met het in de meerjarenraming genoemde bedrag tot de daadwerkelijke instelling van nationale parken over te gaan.

*Kolom 7*

Op dit moment wordt in vijf proefgebieden experimenteel beleid gevoerd. De lasten welke zich voordoen, worden voornamelijk gevormd door het toepassen van experimentele regelingen, begeleidingskosten en bijdragen in overige provinciale inspanningen.