



NATUURBEHEER

Interdepartementaal beleidsonderzoek natuurbeheer

Ronde 1996 - Rapport nr. 4
april 1997

INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
NATUURBEHEER

Ronde 1996 - Rapport nr. 4
April 1997

Inhoudsopgave

	<u>Blz.</u>
1. Inleiding en samenvatting	1
2. Probleemstelling	5
3. Beschrijving van het beleid	7
3.1 Inleiding	7
3.2 Het Natuurbeleidsplan (NBP)	7
3.3 Instrumentarium voor het natuur-, bos-, landschaps- en soortenbeleid	9
3.4. Additionele beleidsdoelstellingen	10
4. Analyse van doelen en instrumenten	11
4.1. Inleiding	11
4.2. Doelen	11
4.3. Instrumenten	11
5. Beleidsvarianten	15
5.1 Inleiding	15
Beleidsvariant 1: een beheerstelsel waar doel en middelen rechtstreeks gekoppeld zijn.	15
Beleidsvariant 2: verwerving versus particulier beheer	16
Beleidsvariant 3: Mededingingsmogelijkheden	18
Beleidsvariant 4: Afkoop van de rijksbijdrage in het beheer	21

Bijlagen

1. Samenstelling werkgroep "Natuurbeheer"
2. Taakopdracht werkgroep "Natuurbeheer"
3. Kort historisch overzicht van de totstandkoming van het
natuur- en landschapsbeleid

1. Inleiding en samenvatting

Tot het interdepartementaal onderzoek "Natuurbeheer" is besloten door de minister-raad. Daarbij is tevens de taakomschrijving voor de onderzoekswerkgroep vastgesteld¹.

Onderwerp

Onderwerp van het onderzoek is het beheer en de verwerving van bestaande natuurgebieden, van de Relatienota-gebieden en van de natuurontwikkelingsgebieden.

Ijkpunt

De geraamde uitgaven voor het natuurbeleid op de LNV-begroting voor beheer en verwerving (bruto Rijk, inclusief EU-bijdragen, bijv. voor beheersovereenkomsten) bedragen in mln.

1997	1998	1999	2000	2001
357,9	388,3	409,3	433,5	461,6

Het ijkpunt voor het onderzoek, de uitgaven voor natuurbeleid in de huidige meerjarenramingen in 2001, is derhalve 461,6 mln.

Doel

Doel van het onderzoek is te bezien hoe de effectiviteit en efficiëntie van het instrumentarium ter uitvoering van het natuurbeleid kan worden verbeterd. Elementen daarvan zijn operationalisering van bestaande kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen waardoor beter controleerbare afspraken in beheersovereenkomsten kunnen worden vastgelegd. Daarnaast worden de mogelijkheden bezien van versterking van de werking van het marktmechanisme waar dat zinvol is uit een oogpunt van vergroting van efficiency. Op basis van de uitkomsten van deze analyse worden beleidsvarianten ontwikkeld. Het onderzoek heeft betrekking zowel op bestaande natuurterreinen als op gebieden waar de natuur nog gestalte moet krijgen.

Het onderzoek heeft geleid tot de volgende bevindingen.

Bevindingen

Het bestaande instrumentarium voor het veiligstellen/verwerven en beheren van bos, natuur en landschap is divers, inputgericht en veelal gekoppeld aan specifieke doelgroepen. Een relatie tussen doel en middel is in onvoldoende mate aanwijsbaar. De instrumenten zijn inputgericht en veelal gekoppeld aan diverse doelgroepen.

¹ Bijlage 2

Op grond van deze bevinding is als eerste beleidsvariant gekozen voor het omvormen van het bestaande beheerstelsel in een output-gericht stelsel waar doelen en middelen rechtstreeks gekoppeld zijn. Hoofdelementen daarvan zijn een doeltypensysteem, waarbij doelen zijn "vertaald" naar het feitelijk terreinbeheer, en genormeerde beheerskosten per doeltype. Deze genormeerde beheerskosten omvatten de kosten van arbeid en kapitaal voor het beheer verminderd met de opbrengsten van het beheer. Voordelen van dit systeem voor de overheid zijn: een betere sturing op resultaten, gelijkschakeling van de behandeling van particulier natuurbeheer met beheer door de terreinbeherende organisaties, vergroting van de effectiviteit en stroomlijning van het subsidie-instrumentarium. Het systeem is ook toepasbaar op terreinen met een blijvende hoofdfunctie landbouw en een nevenfunctie natuur in zogenaamde beheersgebieden. Uitvoering van deze variant kan op een budgettaire neutrale wijze plaatsvinden.

Verwerven is van oudsher een zeer belangrijk instrument voor het veiligstellen van natuur- en boswaarden. Met als uitgangspunt dat de bestaande natuurdoelen gehandhaafd blijven is in een tweede variant particulier natuurbeheer als alternatief voor verwerving ten behoeve van beheer door de traditionele terreinbeherende natuurbeschermingsinstanties uitgewerkt. Uitgaande van het streven naar duurzaamheid van het beheer en op grond van beginselen van behoorlijk bestuur wordt daarbij uitgegaan van een periode van 30 jaar als beheerperiode. Overigens wordt ook na een periode van 30 jaar continuering van het beheer nagestreefd. Ter versterking van de duurzaamheidsbasis van het beheer is een functiewijziging van de grond van landbouw naar natuur vereist. Dit moet publiekrechtelijk bij wet of, vooruitlopend op een publiekrechtelijke regeling, privaatrechtelijk bij de aanvang van het beheer worden vastgelegd. Een combinatie met het in vorige variant beschreven genormeerde beheerstelsel is voorwaarde om kwalitatief en kwantitatief tot zinvolle en werkbare afspraken te komen. Deze functiewijziging heeft een economische waardedaling van de grond tot gevolg die de overheid op een of andere wijze moet vergoeden.

Voor een vergoeding gerelateerd aan de waardedaling als gevolg van functiewijziging van de grond is denkbaar een uitkering ineens bij de aanvang van het beheer of een uitkering in termijnen, gekoppeld aan de looptijd van het beheer. Vanuit overwegingen van controle op het beheer en sanctiemogelijkheden in het geval van wanprestatie, alsmede op grond van budgettaire overwegingen bestaat er een voorkeur voor uitkering in termijnen. Voor de bepaling van de maximaal toe te kennen vergoeding voor de waardedaling in termijnen is de door de overheid voor de beoordeling van investeringsbeslissingen toegepaste disconteringsvoet van 4% van toepassing. Het optreden van onbedoelde speculatiewinst voor de particulier eigenaar als gevolg van mogelijke bestemmingswijzigingen van de grond gedurende de looptijd van het beheerscontract kan worden ondervangen door het inbouwen van een voorkeursrecht voor de Staat ingeval van verkoop van de grond tijdens of na beëindiging van de contractperiode tegen een vooraf overeengekomen prijs van natuurgrond.

Een alternatief voor de vergoeding van de economische waardedaling is een garantstelling door de overheid voor de oorspronkelijke agrarische waarde via de introductie van een koopplicht gedurende of aan het einde van de contractperiode. In dit geval kan de vergoeding voor het gebruik van de grond worden gebaseerd op een met de pachtrente vergelijkbaar rendement van het vermogen bij aanvang. Nadeel daarvan zijn de mogelijk aanzienlijke en onvoorzienbare kosten van gedwongen grondverwerving in de toekomst.

Uitgaande van de veronderstelling dat introductie van concurrentie de effectiviteit van ingezette subsidie-instrumenten kan bevorderen is vanuit deze invalshoek een derde variant ontwikkeld. Een aandachtspunt bij versterking van mededinging is het tegengaan van ongewenste versnippering en discontinuïteit in het beheer. Ook bij deze variant is invoering van een genormeerd beheerstelsel voorwaarde.

Versterkte concurrentie is mogelijk door tendering van beheer voor een aantal natuurdoeltypen gericht op weidevogelbeheer en perceelsrandenbeheer, waarbij in een bepaald gebied niet elke hectare doch een bepaald percentage onder beheer moet komen (zogenaamde ruime jas-principe).

Verder is ook denkbaar mededinging te introduceren bij het voorgenomen beleid om ganzengedoooggebieden te introduceren, door inschrijving van (samenwerkingsverbanden van) agrariërs.

Een derde terrein voor mogelijke creatie van mededinging het beheer van landschapselementen in landinrichtingsprojecten. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de duurzaamheid van en continuïteit van het beheer.

Verderstrekkend is de creatie van concurrentie met betrekking tot beheer van met rijksmiddelen voor SBB en particuliere terreinbeherende organisaties te verwerven natuurterreinen die niet in aanmerking komen voor particulier natuurbeheer. Uitgifte van het beheer in concurrentiestelling, na verwerving door of namens de Staat, op basis van langjarige contracten is hier denkbaar. Hierbij kan gedacht worden aan tendering tussen SBB, Natuurmonumenten/Landschappen en eventueel particuliere beheerders. Een mogelijk effect daarvan is dat dit kan resulteren in besparingen voor de overheid ten opzichte van het voorgestane genormeerde beheersstelsel. Deze versterkte marktwerking zal hoogstwaarschijnlijk gevolgen hebben voor de huidige verdeling van invloedssferen van natuurbeheersorganisaties. Daarbij is het de vraag hoe een dergelijke vorm van concurrentiestelling zich verhoudt tot het voorliggende wetsontwerp verzelfstandiging SBB.

Tot dusverre bestaat er nog geen ervaring met concurrentiestelling bij het beheren van natuurterreinen en bossen. Voorgesteld wordt om aan de hand van experimenten voor die vormen van natuurdoelen die niet strikt plaatsgebonden zijn, na te laten gaan wat de voor- en nadelen zijn van het introduceren van concurrentie tussen diverse potentiële beheerders. Mede op basis van de resultaten van deze experimenten zouden verderstreckende vormen van concurrentiestelling in natuurbeheer tussen de grote beheersin-

stellingen en particuliere beheerders op experimentele basis kunnen worden beproefd. Deelname van SBB hieraan zal bepaald worden door de al of niet strijdigheid met de wet verzelfstandiging SBB.

Tenslotte is een variant betreffende afkoop van de rijksbijdrage in het beheer ontwikkeld. Vanwege de daarbij verminderde sanctiemogelijkheden in geval van eventuele wanprestatie door de beheerder en vanwege de budgettaire consequenties heeft deze variant volgens de werkgroep weinig realiteitswaarde.

2. Probleemstelling

Natuurbeheer wordt gekenmerkt door een historisch gegroeide verscheidenheid aan natuurdoelstellingen en instrumenten op het gebied van regelgeving en subsidiëring.

De kernvraag bij dit onderzoek is op welke wijze door een andere inzet van instrumenten, zonder afbreuk te doen aan de gewenste natuurkwaliteit, een grotere effectiviteit en efficiency in de uitvoering van het natuurbeleid kan worden bereikt.

Richtinggevend bij de beantwoording van deze vraag is het algemene thema "financiële vernieuwing" voor de interdepartementale onderzoeken. Daarbij wordt beoogd de doelmatigheid en effectiviteit van het uitvoeringsproces te verbeteren door aanpassingen in de financieringsstructuur van de betrokken voorzieningen. De relatie tussen de opdrachtgever/overheid en de uitvoerder van beleid wordt daarbij weergegeven in het zgn principal-agent-model. Dit model veronderstelt dat de uitvoerder van beleid(agent) over betere informatie beschikt over de kosten van de te leveren prestatie dan de overheid opdrachtgever(principaal). Daardoor kan hij worden gestimuleerd om de kosten hoger voor te stellen, lager te presteren dan overeengekomen of op andere wijze ertoe overgaan zijn eigen doelstellingen te verwezenlijken waardoor de effectiviteit wordt verminderd.

In algemene zin staan de principaal drie wegen open om meer invloed uit te oefenen op het gedrag van de agent en wel door:

- verbetering van de informatie over de kosten en de prestaties van de agent;
- financiële prikkels voor de agent te scheppen;
- het doorbreken van monopolieposities.

Met deze aandachtspunten is bij het uitwerken van de onderzoeksopzet als volgt rekening gehouden.

De bestaande doelstellingen van verschillende typen natuurbeheer zijn geoperationaliseerd. Daarbij formuleert de overheid/principaal (LNV) kwalitatieve en kwantitatieve eisen voor verschillende vormen van beheer en producten en toetsingscriteria met betrekking tot input en/of output. Door het beschikbaar komen van deze informatie voor de overheid/principal wordt een betere meting van de effecten van ingezette instrumenten en een betere monitoring en controle op de uitvoering van beheersovereenkomsten door natuurbeheerders(agenten) mogelijk.

Bij de analyse van door de overheid te hanteren instrumenten heeft eerst een afweging plaatsgevonden van de verschillende mogelijkheden van regelgeving om de gestelde doelstellingen te realiseren.

Uitgangspunt bij de analyse van de subsidieinstrumenten is het principe van scheiding van beleid (bij LNV) en uitvoering (bij derden, particulieren en gesubsidieerde instellingen). Daarbij is het beginsel gehanteerd dat eigendom van natuurgronden bij de overheid geen doel op zich is, doch alleen relevant is indien dit om financiële overwegingen of met het oog op het bereiken van de natuurdoelstellingen functioneel en noodzakelijk is.

Bij geconcretiseerde beheersdoelstellingen voor de verschillende natuurdoeltypen is verbetering van de effectiviteit van subsidies en van prestaties van de agenten (value for money) nagestreefd door:

- berekening van "redelijke" beheerskosten en -vergoedingen (normbedragen) op basis van ervaringsgegevens van aanbieders van zoals Staatsbosbeheer(SBB), gesubsidieerde particuliere instellingen en particulieren.
- introductie van het marktprincipe bij subsidietoekenning door, waar mogelijk, concurrentie te creëren, zoals
 - * tendering van particulieren op beheersovereenkomsten in beheersgebieden;
 - * aanbesteding onder concurrentie van langjarige beheerscontracten van natuurgebieden in plaats van uitgifte in "eeuwigdurend" beheer aan beheersinstellingen in die gevallen dat tot grondverwerving besloten is. Daarbij vindt uitgifte van grond in erfpacht plaats en geen overdracht van eigendom aan beheersinstellingen;

Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen "nieuwe" natuurgebieden en natuurgebieden die thans in eigendom zijn bij SBB of gesubsidieerde particuliere natuurbeschermingsorganisaties.

Bij de afweging tussen grondverwerving of subsidie met behoud van eigendom is het uitgangspunt dat bij behoud van eigendom bij particulieren, de maximale subsidie kan bestaan uit de beheerskosten en een vergoeding voor de waardevermindering van de grond. Op basis van deze analyse worden verschillende samenhangende beleidsvarianten ontwikkeld.

3. Beschrijving van het beleid

3.1 Inleiding

Het rijksbeleid voor natuur, bos en landschap is uitgewerkt in het Natuurbeleidsplan (NBP), de Nota Landschap (NL), het Bosbeleidsplan (BBP) en het Structuurschema Groene Ruimte (SGR).

Het natuurbeleid is onder meer gebaseerd op de Relatienota 1975 en het Natuurbeleidsplan, waaronder het Relatienota-beleid. De Relatienota richt zich op een duurzame relatie tussen landbouw en natuur- en landschapswaarden in waardevolle agrarische cultuurlandschappen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen beheersgebieden en reservaatgebieden. In beheersgebieden vindt beheer plaats door particulieren (agrariërs) op basis van beheersovereenkomsten. In reservaatgebieden zijn de (potentiële) natuurwaarden zo hoog dat een daarop afgestemd beheer op lange termijn in het algemeen niet inpasbaar wordt geacht binnen een gangbare agrarische bedrijfsvoering. In deze gebieden vindt op grond van het tot dusverre gevoerde beleid aankoop van grond plaats voor de vorming van reservaten en natuurontwikkelingsgebieden die in eigendom en beheer komen van Staatsbosbeheer (SBB) en de particuliere terreinbeherende organisatie (Natuurmonumenten). Er vinden thans experimenten (agrarisch) natuurbeheer plaats waarbij particulieren (waaronder agrariërs) zich volledig toeleggen op het beheren van natuur (en dus niet meer agrarisch produceren).

De Relatienota heeft betrekking op 200 000 ha cultuurgrond. Daarbij wordt gestreefd naar de vorming van een gelijke oppervlakte beheersgebied en reservaatgebied. In het Natuurbeleidsplan 1990 is aangekondigd dat, naast beheer en behoud van bestaande natuurgebieden op 50 000 ha cultuurgrond natuurontwikkeling via verwerving, inrichting en beheer zal plaatsvinden. Het natuurbeleidsplan voorziet in de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur(EHS) dat tevens een onderdeel is van het Europees natuurnetwerk "Natura 2000". Teneinde een goede doorwerking van het rijksnatuurbeleid te krijgen in het ruimtelijke beleid van provincies en gemeenten is de EHS ook vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR).

Gezien de aard en doelstelling van het onderzoek zal de aandacht zich vooral richten op het Natuurbeleidsplan. Het huidige beleid dient evenwel in perspectief te worden gezien met de totstandkoming van het natuur- en landschapsbeleid in Nederland. Een kort historisch overzicht van de totstandkoming van dit beleid is opgenomen in bijlage 3.

3.2 Het Natuurbeleidsplan (NBP)

Natuur wordt, mede door de toegenomen ecologische kennis, meer en meer gezien als een samenhangend systeem van bodem, water, lucht met planten en dieren. Verwerven en terreinbeheer blijken in zichzelf onvoldoende garantie voor een duurzame instandhouding of ontwikkeling van de kwaliteit van bos, natuur en landschap. De relatie tussen natuurgebieden en hun omgeving wordt hiermee ook belangrijk; het geheel is meer dan de som der delen. Versnippering en verstoring van gebieden door o.a. infrastructuur en de invloed van het wegverkeer, de verslechterende milieukwaliteit na

de tweede wereldoorlog en de doorzettende daling van grondwaterstanden in grote delen van Nederland deden de behoefte aan een fundamentele koerswijziging toenemen. De basisgedachte van het nieuwe beleid werd: het vergroten, verbinden en verbeteren van onderling samenhangende bos- en natuurgebieden in een stabiele ruimtelijke structuur waarbinnen uitwisseling (mobiliteit) van soorten en het voortbestaan van (zoveel als mogelijk) zelfregulerende populaties en ecosystemen op duurzame wijze kan worden gewaarborgd. De hoofddoelstelling van het NBP luidt: "Duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden".

Teneinde dit uitgangspunt te realiseren is de ecologische hoofdstructuur (EHS) ontworpen. Dit is een samenhangend netwerk van bestaande en nog te ontwikkelen natuurgebieden. De EHS is opgebouwd uit kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones. In deze zin lijkt de EHS sterk op de gedachten achter de verkeersinfrastructuur, maar dan vooral gericht op de functies natuur, bos en landschap. De EHS zal na realisering ca.700.000 hectare omvatten. Kerngebieden zijn bestaande natuurgebieden, bossen en agrarische cultuurlandschappen met natuurwaarden van (inter)nationale betekenis. Bestaande bos- en natuurgebieden zijn het grootste deel van de EHS, zij beslaan 450.000 ha (bijvoorbeeld grote delen van de Veluwe). Daarnaast bestaan de kerngebieden uit 200.000 hectare waardevol agrarisch cultuurlandschap (Relatienota-reservaats- en beheersgebieden). Natuurontwikkelingsgebieden zijn agrarische gebieden die perspectief bieden voor het ontwikkelen of vergroten van natuurwaarden van (inter)nationale betekenis. De uitvoering van het NBP zal leiden tot de inrichting van 50.000 hectare natuurontwikkelingsgebied (b.v. de Blauwe Kamer en Geldersche Poort).

Naast aandacht voor de kwantiteit in termen van arealen wordt in het natuurbeleid ook prioriteit gegeven aan de kwaliteit in termen van natuurkwaliteiten en natuurdoeltypen, zoals deze na het verschijnen van het NBP nader zijn uitgewerkt in de Nota 'Ecosystemen in Nederland' (1995) en het 'Handboek Natuurdoeltypen in Nederland' (1995).

Voor de uitvoering van het beleid, zowel in de zin van de nader te begrenzen gebieden als ten aanzien van de doeltoewijzing (welke natuurdoelen waar worden gerealiseerd) zijn tussen rijk en provincies afspraken gemaakt (LNV/IPO-convenant). Tenslotte kent het NBP ook het soortenbeleid. Door het realiseren van de EHS krijgen planten- en diersoorten betere kansen. Maar daarnaast richt het soortenbeleid zich ook op gebieden buiten de EHS, bijvoorbeeld de gebieden met veel weidevogels, ganzen en wilde zwanen. Voor veel soorten kan worden volstaan met het tegengaan van handelingen die ten koste gaan van de kwaliteit van het leefgebied van die soort, zoals behoud van openheid voor ganzen. Soms zijn er ook gerichte beheers- en inrichtingsmaatregelen nodig voor behoud, herstel en ontwikkeling van hun leefomgeving (soortenbeschermingsplannen). Voorbeelden zijn dassentunnels onder wegen en paddenpoelen.

3.3 Instrumentarium voor het natuur-, bos-, landschaps- en soorten-beleid

Voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen van bos, natuur, landschap en recreatie zijn wettelijke (inclusief fiscale) en financiële instrumenten (subsidieregelingen en projectfinanciering) ontwikkeld. In bijlage 4 wordt per instrument een overzicht gegeven van het doel en de inhoud van het betreffende instrument.

Wettelijke instrumenten voor het beheer

De wettelijke instrumenten zijn gericht op de instandhouding van bestaande bos-, natuur- en landschapswaarden. Soms hebben deze wetten een generieke werking, zoals de instandhoudings- en herplantplicht in de Boswet; soms een meer specifieke werking waarbij toepassing van de wet geschiedt door aanwijzing van gebieden zoals de Natuurbeschermingswet. Fiscale faciliteiten zijn soms mogelijk mits aan bepaalde criteria (o.m. instandhoudingsplicht) wordt voldaan zoals bij de Natuurschoonwet. De Flora- en Faunawet regelt de bescherming en uitvoering van het specifieke soortenbeleid waarvoor Nederland (inter)nationale verantwoordelijkheid draagt. Op internationaal niveau zijn met name de Habitatrichtlijn, de Vogelrichtlijn, de Conventie van Ramsar (wetlands) als ook het recente Biodiversiteitsverdrag van belang vanwege de doorwerking ervan in de belangenafweging op nationaal niveau.

Financiële instrumenten voor het beheer

De financiële instrumenten voor het beheer van bos, natuur en landschap kenmerken zich door een grote veelzijdigheid en zijn opgebouwd volgens de destijds heersende beleidsvisies en -doelstellingen.

Zij volgen in hoge mate de traditionele lijn van "bestemming", "inrichting" en "beheer", gekoppeld aan de heersende doelen voor behoud en herstel van bos, natuur en landschap. De privaatrechtelijke betekenis van het eigendom van de grond speelt een belangrijke rol bij het veiligstellen van natuurwaarden. Deze werden vanuit het verleden vooral nagestreefd door planologische veiligstelling en areaaluitbreiding. Het uitgangspunt daarbij was steeds dat daarmee en door de toepassing van een aantal subsidiemaatregelen, de waarden van bos, natuur en landschap in voldoende mate konden worden gewaarborgd. Bij de inrichting en vormgeving van het instrumentarium is telkens gezocht naar evenwicht tussen particulier beheer en beheer door terreinbeherende organisaties en tussen verwerving en beheer. Sturing van de uitvoering van beleid vond dus vooral op areaal en veiligstelling plaats.

Naast verwerving (aankoop) en beheer zijn er financiële instrumenten voor het realiseren van abiotische en biotische randvoorwaarden. Hieronder vallende (her)inrichting, al of niet in landinrichtingsverband, en maatregelen in het kader van de waterhuishouding, voedingsstoffenhuishouding en bodemcondities. Geconstateerd kan worden dat de effectiviteit van deze instrumenten tot resultaten heeft geleid.

De bestaande bos- en natuurwaarden zijn voor een zeer belangrijk deel veiliggesteld en worden duurzaam beheerd door terreinbeherende organisaties. Daarbij is om doelmatig beheer te stimuleren en concurrentie bij verwerving buiten te sluiten, gekozen voor een zogenaamde invloedsferenkaart, waarin ruimtelijk de afbakening tussen de terreinbeherende instanties is vastgelegd. Daarnaast heeft een flinke uitbreiding van het areaal bos

en natuur plaatsgevonden. De financiële en fiscale maatregelen hebben tenslotte bijgedragen aan de instandhouding van bos- en natuurwaarden in particulier bezit.

Met het verschijnen van het Nationaal Natuurbeleidsplan (NBP) in 1990 heeft het natuurbeleid een koerswijziging ondergaan. Naast aandacht voor de kwantiteit in termen van arealen wordt in het natuurbeleid thans ook prioriteit gegeven aan de kwaliteit in termen van natuurkwaliteiten en natuurdoeltypen. De mate waarin deze kwalitatieve doelen (in de realisatietermijn van de EHS de komende 25 jaar) kunnen worden gerealiseerd zijn sterk afhankelijk van een aantal factoren als de heersende en toekomstige milieukwaliteit, het aanzienlijk toegenomen areaal, alsook een sterke verbreding van het palet aan beheerders (inclusief particuliere beheerders). De instandhouding en ontwikkeling van de bos, natuur en landschapswaarden vragen daarom een andere, meer gedifferentieerde en specifieke aanpak dan met het traditionele, generiek gerichte instrumentarium op het eerste gezicht mogelijk is.

3.4 Additionele beleidsdoelstellingen EHS

In het voorjaar van 1995 is de Nota Dynamiek en Vernieuwing uitgekomen. In deze nota is een aantal nieuwe lijnen uitgezet, onder andere op het punt van het beheer van bos, natuur en landschap. De nota gaat ten aanzien van het beheer van natuur (en bos, landschap en fauna) uit van handhaving van de doelstellingen voor het natuurbeleid. Bijzonder aandacht gaat daarbij uit naar de kosten die zijn verbonden aan het beheer van natuur en landschap, zowel binnen als buiten de EHS. Uitgangspunt is dat meer gebruik wordt gemaakt van de eigen inzet en verantwoordelijkheid van eigenaren en gebruikers met het oogmerk om met de voor beheer beschikbare middelen een hoger natuurrendement te behalen. Ten aanzien van het beheer binnen de EHS zijn de volgende prioriteiten aangegeven:

- . het duurzaam beheer van grootschalige en/of kwetsbare gebieden - vaak gericht op zelfregulerende ecosystemen - dient professioneel te worden verzorgd door de erkende particuliere terreinbeherende organisaties en Staatsbosbeheer. Subsidies aan deze organisaties vanuit de LNV-begroting zullen worden gecontinueerd, waarbij resultaten- en prestatiemetingen worden uitgevoerd;
- . ook het beheer van de overige delen van de EHS dient duurzaam en professioneel te geschieden. Daar waar particulieren, bijvoorbeeld boseigenaren of boerencoöperaties, de gewenste natuurkwaliteit op duurzame basis kunnen leveren, zal dit beheer financieel worden ondersteund. Het systeem van beheerssubsidies zal hierop worden aangepast;
- . het stelsel van beheersovereenkomsten wordt herzien.

De uitwerking van deze prioriteiten voor het beheer van bos, natuur en landschap krijgt vorm en inhoud in het Programma Beheer van het Ministerie van LNV en gaat daarbij voor de EHS in op de volgende onderwerpen:

1. sturing op resultaat bij het beheer van bos, natuur en landschap;
2. het bevorderen van particulier beheer.

4. Analyse van doelen en instrumenten

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn de doelen van het natuur, bos en landschaps beleid beschreven en is weergegeven welke instrumenten ter beschikking staan aan het beleid te effectueren. In dit hoofdstuk zullen de instrumenten in relatie tot de doelen tegen het licht worden gehouden teneinde tot een aantal beleidsvarianten te komen. Ingegaan wordt op kenmerken van het bestaande instrumentarium voor het beheer van bos en natuurterreinen. Nagegaan wordt welke geldstromen er lopen en welke doelen daarmee worden beoogd.

De werkgroep heeft zich georiënteerd op ervaringen in het buitenland op het terrein van natuurbeheer². Daaruit blijkt een grote diversiteit met betrekking tot de realisering van het natuurbeleid dat sterk afhankelijk is van de situatie in verschillende landen. De Nederlandse situatie laat zich moeilijk vergelijken met die van andere landen.

4.2 Doelen

Uitgangspunt voor het IBON zijn de vigerende beleidsdoelen weergegeven in het Natuurbeleidsplan, het Bosbeleidsplan de Nota Landschap en het Structuurschema Groene Ruimte. Ook voor het programma beheer, als uitwerking van de nota Dynamiek en Vernieuwing, zijn deze doelen uitgangspunt van beleid.

4.3 Instrumenten

Instrumenten op het terrein van natuurbeheer zijn in te delen in wetgeving, subsidies en fiscale instrumenten. De instrumenten waarmee de doelen moeten worden gerealiseerd zijn grofweg in te delen in instrumenten waarin het behoud van bestaande waarden wordt beoogd (instandhouding) en instrumenten waarmee gewenste ontwikkelingen worden nagestreefd. De instandhoudingsgerichte instrumenten zijn vooral terug te vinden zogenaamde groene wetgeving (Boswet, Natuurbeschermingswet, Natuurschoonwet, Jacht-en Vogelwet).

De instrumenten gericht op actieve beheersmaatregelen, grondverwerving en inrichting zijn veelal subsidie-instrumenten op basis van gedelegeerde wetgeving.

Fiscale instrumenten zijn met name gericht op de het stimuleren van de instandhouding van bos en natuur en het entameren van investeringen in "groen".

Geconstateerd kan worden dat de huidige opbouw van het financiële subsidie-instrumentarium niet meer voldoende past in de huidige omstandigheden en beleidsdoelen. In het beschikbare financiële instrumentarium zal naast het element van sturing op kwantiteit, de kwaliteit meer zichtbaar en toetsbaar moeten worden gemaakt. In het Programma Beheer is hieraan uitvoering gegeven. De sectorale wetgeving is vooral gericht op de instandhouding van het areaal bos en, in specifieke gebieden, van

² O.a. het rapport "Practical or voluntary systems of natural habitat's protection and management", Nature and environment, No 85 van de Raad van Europa.

natuurterreinen. In geval van de Natuurschoonwet is sprake van een stimulans, in de vorm van enkele fiscale faciliteiten, indien de eigenaar 25 jaar bos en natuur in stand houdt. In tegenstelling tot de Boswet en Natuurschoonwet ontbreekt een generieke veiligstelling door een instandhoudingsplicht voor natuurwaarden. Wetgeving is er tot op heden niet op gericht "dwingend" actief beheer voor te schrijven. Wel voorziet de Natuurbeschermingswet in de mogelijkheid op vrijwillige basis beheer overeen te komen op grond van een zogenaamd beheerplan ex artikel 14.

De inschatting van de werkgroep is dat een publiekrechtelijke verplichting tot actief beheer een zodanige ingreep is in het eigendomsrecht dat deze niet via publiekrechtelijke verplichtingen afgedwongen kan worden en dat geen bestaande subsidies kunnen komen te vervallen door omzetting in dergelijke verplichtingen.

Het bestaande instrumentarium voor het veiligstellen (verwerven)en beheren van bos, natuur en landschap is divers en gericht op specifieke doelgroepen. In algemene zin is de relatie tussen doel en middel in onvoldoende mate aanwijsbaar. De instrumenten zijn inputgericht en veelal gekoppeld aan de diverse doelgroepen. De diversiteit in regelgeving komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het verschil tussen de regeling terreinbeherende instanties en de regeling functiebeloning. Alhoewel beide regelingen beheer van terreinen ondersteunen via een vaste bijdrage per hectare verschilt de verlangde tegenprestatie. Geen van deze regeling voldoet echter in voldoende mate aan het sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat. In de nota Dynamiek en Vernieuwing is door het kabinet uitgesproken dat het subsidiestelsel meer gericht moet worden op resultaatbeloning.

Op grond hiervan wordt als eerste beleidsvariant gekozen voor het omvormen van het bestaande stelsel voor het beheren van bos en natuurterreinen in een nieuw output gericht stelsel. Daarbij is met name gebruik gemaakt van ervaringsgegevens van het SBB. Van een integrale vergelijking van beheerskosten tussen de verschillende aanbieders van beheer is door de werkgroep afgezien vanwege het ontbreken van voldoende betrouwbare informatie en voorts omdat de gevolgde methode voldoende inzicht bood om een goed inzicht te krijgen in de werkelijke beheerskosten.

Door het kabinet is bij de begroting 1997 besloten minder landbouwgronden te verwerven en een beleid te entameren gericht op particulier natuurbeheer. Verwerven is van oudsher een zeer belangrijk instrument voor het veiligstellen van natuur- en boswaarden. De keuze om voor een deel van de reservaatgebieden in plaats van verwerving het beleid te willen realiseren door particulier natuurbeheer kan gezien worden als een duidelijke trendbreuk met het voorgaande beleid. Uitgangspunt blijft dat de gekozen natuurdoelen gehandhaafd blijven.

Op grond hiervan wordt als tweede beleidsvariant gekozen voor het uitwerken van de mogelijkheden voor particulier natuurbeheer als alternatief voor verwerving ten behoeve van beheer door de traditionele natuurbeschermingsinstanties.

In het instrumentarium ontbreekt ook tot op heden het element van mededinging. Binnen de beperkingen die locatiegebondenheid van de natuurwaarden stelt aan het

introduceren van mededinging, kan nagegaan worden of vormen van concurrentie in beheer kunnen worden geïntroduceerd.

Op grond hiervan wordt als derde beleidsvariant gekozen voor het in eerste instantie op experimentele basis introduceren van mededinging bij het beheer van natuurterreinen en bossen.

In het recente verleden is voor twee recreatieschappen de rijksbijdrage aan het exploitatietekort afgekocht. Ook voor de bijdrage aan het beheer kan worden nagegaan wat een afkoop betekent.

Op grond hiervan wordt als vierde beleidsvariant gekozen voor het onderzoeken van de consequenties van afkoop van de rijksbeheerbijdrage.

Geen van de instrumenten is erop ingericht rekening te houden met de economische waardering van natuur terreinen (schoon water, toeristisch-recreatieve waarden Co2 binding etc). Introductie van de economische waardering van natuurwaarden vereist echter een uitgebreid onderzoek. De tijdsspanne van het IBON staat dit niet toe.

5. Beleidsvarianten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de gekozen beleidsvarianten uitgewerkt. Het realiseren van de door het rijk geformuleerde doelen voor natuur, bos en landschap zijn uitgangspunt en daarmee toetsingscriterium voor de beleidsvarianten. Een ander toetsingscriterium betreft het minimaal voldoen aan budgettaire neutraliteit van de beleidsvarianten.

Beleidsvariant 1: een beheerstelsel waar doel en middelen rechtstreeks gekoppeld zijn.

Doel is het koppelen van resultaten op het gebied van natuur, bos en landschap cultuurhistorie en recreatie aan een overheidsbijdrage voor terreinbeheer zodat wordt bijgedragen aan een grotere efficiency en effectiviteit van de besteding van de algemene middelen. Uit de doorlichting van de vigerende regelingen op het gebied van het beheer van bos, natuur en landschap blijkt dat geen van de regelingen in voldoende mate recht doet aan het hierboven geformuleerde uitgangspunt.

Bij de aansturing van het Staatsbosbeheer wordt gebruik gemaakt van een doeltypensysteem met genormeerde beheerskosten per doeltype. Doeltypen zijn geoperationaliseerde doelen: doelen zijn "vertaald" naar het feitelijk terreinbeheer. Genormeerde beheerskosten per doeltype omvatten kosten van arbeid en kapitaal voor het beheer vermindert met de opbrengsten van het beheer (bv hout en hooi)³. Op basis van dit systeem kan een voor alle potentiële (natuur)beheerders uniforme beheerregeling worden geïntroduceerd voor terreinen met een (potentiële) hoofdfunctie natuur, bos of landschap. Het doeltypensysteem heeft voor de overheid voordelen :

1. er is betere sturing op resultaten van het terreinbeheer mogelijk;
2. het bestaande verschil in benadering van doelgroepen wordt opgeheven waarmee particulier natuurbeheer wordt gelijkgeschakeld aan het traditionele natuurbeheer door particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsinstanties.

Om een nieuw stelsel vorm te geven is het nodig om:

- beleidsdoelen te operationaliseren naar doelpakketten die voor de beheerder toepasbaar zijn in het terrein (de kwalitatieve component);
- taakstellingen in hectaren te formuleren (de kwantitatieve component);
- netto genormeerde beheerskosten per doelpakketten bepalen (de budgettaire component)
- de werkingssfeer aan te geven (de ruimtelijke component en de locatie).

De combinatie van prijs (normkosten) en kwantiteit (hectare) geeft inzicht in ambitie en benodigde middelen waarmee daadwerkelijke sturing kan gaan plaatsvinden. De effectiviteit is daarmee gediend. Het stelsel geeft invulling aan de begrippen kwaliteit en kwantiteit. Het systeem biedt de mogelijkheid de benodigde ontwikkelingstijd voor

³ Zie Programmabeheer.

een bepaald natuurdoel af te stemmen op de beheerafspraak. De stroomlijning van het subsidieinstrumentarium kan als groot bijkomend voordeel worden gezien. Dit betekent dat ook voor de apparaatslasten voor het nieuwe stelsel uitgegaan kan worden van vergelijkbare kosten met het oude stelsel. Voor terreinen met een blijvende hoofd-functie landbouw en een nevenfunctie natuur in beheersgebieden kan het voorgestelde systeem eveneens worden benut. In die gevallen blijven de uitgangspunten van het Relatienotabeleid van kracht.

Een bijzondere categorie beheerders vormen de overheden. Voor het Rijk zijn met name het Staatsbosbeheer, Defensie en Verkeer en Waterstaat voor het natuurbeheer van belang. Defensie en Verkeer en Waterstaat kennen een eigen systematiek van financiering van beheer die geen onderwerp van dit onderzoek is. Voor Staatsbosbeheer zal het voorgestelde systeem op korte termijn worden ingevoerd. Van de andere overheden zijn met name de gemeenten van belang. Door gemeenten worden ca 50.000 hectaren bossen beheerd. Tot op heden verstrekt LNV 50% van de bijdrage in het kader van de functiebeloning aan gemeenten vanwege de bovenlocale functie van de bossen. Voorstelbaar is analoog aan de regeling de gemeenten 50% van de normkosten per doeltype te vergoeden.

Onderstaand overzicht geeft aan dat uitvoering van deze variant op een budgettair neutrale wijze mogelijk is. Voor de budgettaire neutraliteit is het nodig op rijksniveau de kwaliteit en kwantiteit (p x q) vast te leggen. De p x q zijn ontleend aan het Programmabeheer. Aan de hand van deze parameters kan worden gestuurd. De overgang op een nieuw stelsel laat de eigen bijdragen van de beheerders (bijv. Natuurmonumenten) onverlet. De bijdragen vanuit het nieuwe stelsel voor een beheerder zal gerelateerd zijn aan de vastgestelde doeltypen.

Illustratie kostenneutraliteit Beleidsvariant 1

Kostenvergelijking beheer Ecologische Hoofdstructuur 2018

1. Oude stelsel

Doelgroep	HA	Norm/HA	Beheerskosten
SBB	250.000	325 ⁴	81,5
NM	110.000	210	23,0
P.L.	110.000	210	23,0
Particulier	100.000	140	14,0
Gemeenten	35.000	70	2,5
Agr.Nat.Beheer	100.000	960	96
Totaal	705.000	340	240,0

2. Nieuwe stelsel

Doel	HA	Norm/ha	beheerskosten (in mln)
grote en kwetsbare natuur		205.000	240 ⁵ 49
overige natuur		200.000	350 70
multifunctioneel bos		200.000	130 26
natuur in agrarische cultuur			
<u>landschappen</u>		<u>100.000</u>	<u>960</u> <u>96</u>
Totaal		705.000	341 241

Geconcludeerd kan worden dat het mogelijk is een beheerstelsel te introduceren dat gericht op outputsturing. Introductie van het nieuwe beheerstelsel kan, uitgaande van realisering van de EHS in 2018, inclusief de apparaatslasten, budgettair neutraal plaatsvinden.

Beleidsvariant 2: verwerving versus particulier beheer

Particulier natuur-bos en landschapsbeheer vindt thans plaats zowel binnen als buiten de Ecologische Hoofdstructuur. Dit geldt met name voor bestaande bos en natuurgebieden en op landgoederen. In beheersgebieden (Relatienota) is natuurbeheer in principe een volledige particuliere (agrarische) aangelegenheid.

In reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden is tot op heden altijd gestreefd naar het verwerven van gronden ten behoeve van beheer door de traditionele terreinbeherende organisaties.

De introductie van particulier beheer kan bijdragen tot een vergroting van het draagvlak in de samenleving voor natuur, bos en landschapsbeheer. Nieuwe mogelijk-

⁴ Directe beheerskosten excl. eigenaarlasten incl. Recreatie.

⁵ Gewogen gemiddelde.

heden voor particulier natuurbeheer dienen zich aan als vervanging van verwerving ten behoeve van reservaatvorming en natuurontwikkeling. De vraag is of en zo ja welke natuurdoelen in het kader van natuurontwikkeling of reservaatvorming door particulieren kunnen worden gerealiseerd. Ook de hoogte van de tegenprestatie van de overheid is voor een vergelijking particulier beheer versus verwerving van belang.

Uitgaande van het streven naar duurzaamheid van het beheer en op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur (zorgvuldig handelen) ten aanzien van het maken van afspraken tussen de particulier en de overheid, wordt uitgegaan van een periode van 30 jaar als beheerperiode. Overigens moet worden benadrukt dat ook na een periode van 30 jaar continuering van het beheer moet worden nagestreefd. Natuurdoelen die binnen deze periode kunnen worden gerealiseerd staan in principe open voor particulier beheer. In reservaatgebieden is bij het vigerende beleid sprake van langjarige duurzaamheid in het beheer. Teneinde particulier beheer kwalitatief vergelijkbaar te kunnen stellen met eindbeheer van Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten dient de duurzaamheidsbasis van het particulier beheer te worden versterkt. Hier staan in principe twee wegen open:

- de functiewijziging landbouw naar natuur wordt publiekrechtelijk vastgelegd bij aanvang van het beheer (in analogie met de Boswet; permanent bos valt na aanplant onder de Boswet);
- Daar waar een publiekrechtelijke regeling nog niet tot stand is gekomen, dient in afwachting van het tot stand komen daarvan de functiewijziging landbouw-natuur middels een privaatrechtelijke overeenkomst te worden vastgelegd bij aanvang van het beheer.

Een combinatie met het in beleidsvariant 1 beschreven beheerstelsel is voorwaarde om kwalitatief en kwantitatief zinvolle en werkbare afspraken te kunnen maken.

Indien een particulier landbouwgrond definitief (onomkeerbaar) beschikbaar wil gaan stellen voor natuur of bos vermindert de economische waarde van de grond (waardedaling). Om particulieren te interesseren zal de overheid, naast een vergoeding van het beheer (mensuren en machine-uren), de waardedaling van de grond moeten vergoeden. Bij de uitkering van een vergoeding gerelateerd aan deze waardedaling staan in principe twee wegen open :

- uitkering ineens van het waardeverschil bij aanvang van het beheer;
- uitkering van het waardeverschil in termijnen, gekoppeld aan de looptijd van het beheer (30 jaar). Voor de bepaling van de maximaal toe te kennen vergoeding voor de waardedaling is de door de overheid voor de beoordeling van investeringsbeslissingen toegepaste disconteringsvoet van 4% van toepassing.

Het optreden van onbedoelde speculatiewinst voor de particulier eigenaar als gevolg van mogelijke bestemmingswijzigingen van de grond gedurende de looptijd van het beheerscontract kan worden ondervangen door het inbouwen van een voorkeursrecht voor de Staat ingeval van verkoop van de grond tijdens of na beëindiging van de contractperiode tegen een vooraf overeengekomen prijs van natuurgrond.

Ten opzichte van de situatie van verwerving door de Staat treden in deze variant besparingen voor de overheid op. Deze bestaan uit het niet behoeven te verwerven en vergoeden van de functie natuurwaarde van de grond resp. het (voorshands) niet

behoeven te verwerven van de agrarische waarde (in het geval van het alternatief garantiestelling). In de begroting en meerjarenramingen ontstaat ruimte door vrijvallende bedragen die waren voorzien voor verwerving⁶. Daartegenover staat dat de overheid geen eigenaar is en dat zij een vergoeding moet geven voor het functieverlies van agrarische naar natuurbestemming. In het geval van effectuering van de garantiestelling zal de ruimte door vrijvallende bedragen worden beperkt.

Een systeem van gespreide vergoedingen verbetert de controle op de uitoefening van het beheer en sanctiemogelijkheden in geval van wanprestatie. Om deze reden en vanuit overwegingen van beschikbaarheid van kasmiddelen op de begroting van LNV, bestaat er een voorkeur voor gespreide vergoeding boven eenmalige vergoedingen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de vergoeding van beheerskosten in de varianten ten opzichte van de situatie van verwerving door de Staat budgettair neutraal verloopt.

Als alternatief is denkbaar een garantstelling door de overheid in de vorm van een koopplicht op basis van het historische agrarische waarde. Bij een dergelijke garantstelling zou volstaan kunnen worden met het vergoeden van het beheer (mensuren en machine uren) en een rendement van het vermogen bij aanvang, naar analogie van de pachtrente. Dit betekent in de praktijk dat sprake is van een uitgestelde aankoop op basis van agrarische waarde bij aanvang van het contract. In dit alternatief zijn de kosten per jaar, zolang geen beroep wordt gedaan op de garantiestelling, lager. Er is echter een aanmerkelijk risico dat gedurende de looptijd van het contract een beroep wordt gedaan op de koopplicht. In dat geval is sprake van een, op voorhand onoverzienbare, aanzienlijke toekomstige kostenpost voor het rijk.

Geconcludeerd kan worden dat nieuwe vormen van particulier beheer als alternatief voor het verwerven van landbouwgronden ten behoeve van natuurbeheer door de traditioneel terreinbeherende instanties onder voorwaarden mogelijk zijn voor natuurdoelen die binnen een overeengekomen termijn gerealiseerd kunnen worden.

Beleidsvariant 3: Mededingingsmogelijkheden

Voor het realiseren van natuurdoelen is versnippering van en discontinuïteit in het beheer vaak sterk negatief. De toekomst van de Natuur 2 geeft aan dat versnippering een van de hoofdoorzaken is van de teruggang van het aantal soorten planten en dieren in Nederland. Hiermede is aangegeven dat natuur dikwijls sterk plaatsgebonden is en succesvol beheer een zaak is van lange adem. Introductie van het mededingingsprincipe in het beheer zal dus moeten rekening houden met deze factoren van continuïteit en plaatsgebondenheid.

In het kader van het programma beheer heeft de Minister van LNV besloten voor een beperkt aantal doeltypen (gericht op weidevogelbeheer en perceelsrandenbeheer) het

⁶ In de begroting 1997 en meerjarenramingen is hiermee reeds rekening gehouden voor in totaal 6700 ha. (minder verwerving/meer particulier beheer).

zogenaamde ruime jas beginsel van toepassing te verklaren. Dit houdt in dat in een bepaald gebied niet iedere hectare onder beheer hoeft te komen, maar dat gestreefd wordt een bepaald percentage van het betreffende gebied. Bij de voor deze ruime jas relevante doeltypen is de plaatsgebondenheid van het beheer niet zo strikt als bij andere doeltypen. Wel is de continuïteit van het beheer op een eenmaal gekozen perceel van belang. Door op voorhand de doeltypen te bepalen kan bijvoorbeeld in de vorm van een inschrijving het concurrentie principe worden geïntroduceerd. Zo zou in een gebied van 10.000 hectare een quotum van 2000 hectare kunnen worden verstrekt waarop agrariërs kunnen inschrijven op agrarisch natuurbeheer. De gedachtegang hierbij is dat deze vorm van beheer goedkoper voor de overheid zal uitvallen dan indien voor de 2000 hectare naast het beheer ook de vergoeding op voorhand zou zijn bepaald. In hoeverre deze stelling juist is valt niet te beoordelen. Er zijn geen voorbeelden op deze schaal in Nederland te vinden.

Op grond hiervan zou introductie van een dergelijke regeling slechts in enkele gebieden op proef kunnen plaatsvinden alvorens een definitief oordeel te kunnen vellen. De huidige regeling gaat uit van een gemiddelde inkomensderving als grondslag voor de vergoeding. Bij tendering zou wellicht de marginale inkomensderving in een bepaald gebied maatgevend kunnen worden. Het verschil tussen de gemiddelde inkomensderving en de marginale inkomensderving is niet bekend. Voorgesteld wordt in enkele gebieden na te gaan of een dergelijke vorm van mededinging met succes kan worden geïntroduceerd. Daarbij zullen ook de apparaatslasten in beschouwing dienen te worden genomen.

Een tweede mogelijkheid mededinging te introduceren is wellicht aanwezig bij het voorgenomen beleid om ganzengedooogebieden te introduceren. In deze gebieden wordt aan agrariërs de mogelijkheid geboden als alternatief voor ganzenschade of ganzenbeheer aan te gaan. Alhoewel voor het succes een redelijk groot oppervlak aaneengesloten moet zijn (100 ha en meer) zou een vorm van inschrijving van (samenwerkingsverbanden van) agrariërs in onderlinge concurrentie kunnen plaatsvinden. Hiervoor zou evenals bij de ruime jas beheergebieden proefondervindelijk kunnen worden nagegaan of en zo ja in welke vorm mededinging kan worden geïntroduceerd. Een derde mogelijkheid is gelegen in de categorie landschapselementen. Bij de toedeling van landschapselementen in landinrichtingsprojecten dienen zich de laatste tijd meer gegadigden aan voor het beheer van deze elementen. Nagegaan zou kunnen worden in welke landinrichtingsprojecten er mogelijkheden zijn voor meerdere beheerders en onder welke condities toedeling van deze elementen kan gaan plaatsvinden. SBB heeft, bij wijze van proef, een aantal landschapselementen in beheer gegeven bij de Stichting Behoud Natuur en Leefmilieu. Uit een eerste evaluatie blijkt dat ook voor deze elementen de continuïteit van het beheer, vanwege de afhankelijkheid van de hulp van vrijwilligers, een zwakke schakel blijft. Vooral in landinrichtingsprojecten bij de toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud van elementen uit het landschapsplan, op grond van de zogenaamde EBO-nota, kunnen worden gezien of er meerdere beheerders kunnen worden gevonden die in onderlinge concurrentie opteren voor het beheer. De discussie over de toewijzing van het beheer van de Zeeuwse bloemdijken dat echter zien dat de verwachtingen hierover niet te hooggespannen mogen zijn. Hierbij speelde vooral de vraag in hoeverre juist SBB niet de dijken moet gaan beheren bij gebrek aan alternatieven.

Een andere mogelijkheid is de creatie van concurrentie met betrekking tot beheer van met rijksmiddelen voor SBB en particuliere tereinbeherende organisaties te verwerven natuurterreinen die niet in aanmerking komen voor particulier natuurbeheer. Uitgifte van het beheer in concurrentiestelling, na verwerving door of namens de Staat, op basis van langjarige contracten is hier denkbaar. Hierbij kan gedacht worden aan tendering tussen SBB, Natuurmonumenten/Landschappen en eventueel particuliere beheerders. Een mogelijk effect daarvan is dat dit kan resulteren in besparingen voor de overheid ten opzichte van het in beheersvariant 1 voorgestane genormeerde beheersstelsel. Deze versterkte marktwerking zal hoogstwaarschijnlijk gevolgen hebben voor de huidige verdeling van invloedssferen van natuurbeheersorganisaties. Daarbij is het de vraag hoe een dergelijke vorm van concurrentiestelling zich verhoudt tot het voorliggende wetsontwerp verzelfstandiging SBB. Uitgangspunt bij het wetsontwerp is dat de huidige publieke taak van SBB als beheerder van "het nationale groene erfgoed" gecontinueerd wordt. Dit wordt aangemerkt als een "collectief belang". Met betrekking tot het antwoord op deze vraag bestaan verschillende opvattingen binnen de werkgroep. Volgens een deel van de werkgroep gaat concurrentiestelling met betrekking tot het door SBB verzorgde beheer van dit "nationale erfgoed" in tegen de in het wetsontwerp voorziene publieke taak van SBB. Het voor eigen gebruik verrichten van economische activiteiten valt binnen de normale activiteiten van een overheidslichaam en kan als zodanig niet onderhevig zijn aan het marktmechanisme. Opgemerkt wordt dat deze variant nadrukkelijk ingrijpt in de bestuurlijke afspraken tussen Rijk en Provincies in het kader van de decentralisatieimpuls. Volgens een ander deel van de werkgroep behoeft de beoogde verzelfstandiging van SBB niet noodzakelijkerwijs te leiden tot bestending van de huidige verdeling van invloedssferen van natuurbeschermingsorganisaties, en sluit verzelfstandiging van SBB, in het wetsontwerp omschreven als "een uitvoerende dienst bij uitstek", een zekere concurrentiestelling in beheer tussen natuurbeschermingsorganisaties niet uit. De in het wetsontwerp voorziene ruimere mogelijkheden voor SBB voor bijdragen van derden verbetert de uitgangspositie van SBB daarbij. Op basis van de opgedane ervaringen met enkele uit te voeren experimenten zou kunnen worden gezien of en in welke mate concurrentiestelling hier daadwerkelijk tot de beoogde voordelen kan leiden.

Een combinatie met het in beleidsvariant 1 beschreven beheerstelsel is voorwaarde voor realisatie van deze mededingingsvarianten.

Geconcludeerd kan worden dat er nog geen ervaring is met het introduceren van mededigingsvormen bij het beheren van natuurterreinen en bossen. Voorgesteld wordt om aan de hand van experimenten voor die vormen van natuurdoelen die niet strikt plaatsgebonden zijn, na te laten gaan wat de voor- en nadelen zijn van het introduceren van concurrentie tussen diverse potentiële beheerders. Mede op basis van de resultaten van deze experimenten zouden verderstrekkende vormen van concurrentiestelling in natuurbeheer tussen de grote beheersinstellingen en particuliere beheerders op experimentele basis kunnen worden beproefd. Deelname van

SBB hieraan zal bepaald worden door de al of niet strijdigheid met de wet verzelfstandiging SBB.

Beleidsvariant 4: Afkoop van de rijksbijdrage in het beheer

Afkopen van de beheerslasten: Indien zou worden overgegaan tot het afkopen van de beheerslasten kan op grond van eerdere ervaringen met de afkoop van de rijksbijdrage in de exploitatie van enkele recreatieschappen uitgegaan worden van een kapitalisatiefactor van 10. Voor bijvoorbeeld afkoop van de huidige beheerbijdrage aan Staatsbosbeheer zou dit een bedrag van 1,2 mrd betekenen. Voor Natuurmonumenten en de Landschappen, uitgaande van het huidig areaal ca 250 mln. Indien de doelstellingen uit het NBP, BBP en nota Landschap worden gerealiseerd, kan worden uitgegaan van een totale beheerbijdrage van ca 400 miljoen op jaarbasis. Afkoop zou overeenkomen met een bedrag van 4 mld. Realisatie van een afkoopvariant dient plaats te vinden binnen de in de meerjarenramingen beschikbare middelen voor natuurbeheer. Eenmalige afkoop van de beheerslasten beperkt, zeker op termijn, de sanctiemogelijkheden voor de rijksoverheid in geval van wanprestatie door de beheerder.

Geconcludeerd kan worden dat vanwege de budgettaire consequenties en door de verminderde sanctiemogelijkheden in geval van eventuele wanprestatie door de beheerder, deze beleidsvariant weinig realiteitswaarde heeft.

Samenstelling werkgroep "Natuurbeheer"

mr. J.W. Weck, voorzitter	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directeur-Generaal Rijksluchtvaartdienst
mr. A.T.L.M. van de Ven, secretaris	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
ir. L.P. Klaassen, adj. secretaris	Ministerie van Landbouw, natuurbeheer en Visserij, Directie Natuurbeheer
ir. H.R. Oosterveld, lid	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Natuurbeheer
mr. R.G. Mazel, lid	Ministerie van Algemene Zaken, Kabinet Minister-President
drs. G.W. Huiskamp, lid	Ministerie van Economische Zaken, Directoraat-Generaal Economische Samenwerking
drs. A. Littel, lid	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en milieubeheer, Rijksplanologische Dienst
drs. M.J.J. Smorenburg, lid	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Financieel-economische Zaken
drs. H. R. Buurman, lid	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
mr. A.M. den Oudsten, plv. lid	Ministerie van Economische Zaken, Directoraat-Generaal Economische Samenwerking
ir. J. Elsinga, plv. lid	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, Rijksplanologische Dienst

Taakopdracht werkgroep "Natuurbeheer"

Met het natuurbeleid is in 1996 een bedrag gemoeid van circa 460 mln. voor grondverwerking en beheer. Zowel het bestaande als het nog te realiseren natuurareaal in Nederland wordt (c.q.zal worden) beheerd door de overheid (Staatsbosbeheer), particuliere terreinbeheerende organisaties (Natuurmonumenten, provinciale landschappen) en particulieren (agrariërs, boseigenaren, etc.).

Het onderzoek is gericht op het realiseren van een doelmatige mix in de uitvoering van het natuurbeleid. Daarbij wordt gekeken naar de twee belangrijkste kostendragers van dit beleid, namelijk de beheerskosten/vergoedingen en de verwervingskosten. Deze kunnen al dan niet in samenhang gezien worden.

a. Beheerskosten/vergoedingen

Er doen zich (grote) verschillen voor in zowel de hoogte van de diverse beheersvergoeding (o.a. afhankelijk (van het inkomensverlies) van de doelgroep, de nagestreefde natuurdoelstellingen), als in de vorm waarin deze vergoedingen worden verstrekt (normkosten, lump sum- en inputfinanciering). Door vergelijking van en door inbouwing van financiële prikkels in de beheersvergoedingen voor beheerders, kunnen besparingen op de beheerskosten mogelijk zijn.

b. Verwervingskosten

In het natuurbeleid is voorzien in de verwerving van circa 150.000 hectaren landbouwgrond met natuurbestemming en bestaande natuurterreinen. Deze komen in bezit van Staatsbosbeheer of worden om niet overgedragen aan Natuurmonumenten en provinciale landschappen. Daarnaast is voorzien in het beheer van circa 100.000 hectaren landbouwgrond met natuurwaarden door agrariërs waarbij geen verwervingskosten worden gemaakt.

Daar waar particulieren de gewenste natuurkwaliteit op duurzame basis kunnen leveren, zou een verschuiving van minder beheer door overheid en particuliere terreinbeheerende organisaties naar meer beheer door particulieren te weeg gebracht kunnen worden. Dit zal leiden tot een besparing op de verwervingskosten en mogelijk leiden tot een verhoging van de beheersuitgaven.

c. Onderzoeksvragen c.q. varianten

Aan de werkgroep wordt gevraagd om, zonder afbreuk te doen aan de gewenste natuurkwaliteit, o.a. de volgende beleidsvarianten te ontwikkelen:

- varianten gebaseerd op een doelmatige mix van de diverse beheersvergoedingen (al dan niet in relatie tot verwervingskosten en vergoedingen voor waardedalingen), waarbij de mogelijkheden van het inbouwen van financiële prikkels worden gezien;
- varianten gericht op (meer) outputfinanciering (prestatie vergoeding bij natuurbeheer);
- varianten waarbij een verschuiving optreedt van minder natuurbeheer door overheid en particuliere terreinbeheerende organisaties naar meer natuurbeheer door particulieren (waarbij in de sfeer van de landbouw wordt gedacht aan zowel agrarisch natuurbeheer,

waarbij nog agrarische productie plaatsvindt, als aan volledige omschakeling van landbouw naar natuur)

Thans wordt in het kader van de uitwerking van de nota Dynamiek en Vernieuwing door LNV de verdere operationalisering van de natuurdoelstellingen in meetbare en toetsbare doelstellingen die noodzakelijk zijn voor een outputgerichte aansturing van het beheer, ter hand genomen. Ook worden (door LNV) thans de mogelijkheden voor meer particulier natuurbeheer onderzocht.

De resultaten van de LNV-onderzoeken kunnen - tijdens de uitvoering van dit interdepartementaal beleidsonderzoek - als input voor dit onderzoek dienen. Dit betekent dat de nadruk qua uitvoering van het interdepartementaal beleidsonderzoek in de periode september - december van dit jaar zal liggen.

Deelnemende departementen: LNV, VROM, Financiën, EZ en AZ

Kort historisch overzicht van de totstandkoming van het natuur- en landschapsbeleid

1. De periode tot ca. 1940

In de vorige eeuw werd de bescherming van natuur en landschap niet beschouwd als een onderwerp van overheidszorg. Aan het eind van de eeuw wint echter de gedachte terrein dat de natuur bescherming behoeft tegen verdergaande achteruitgang en aantasting (tussen 1830 en 1900 liep het natuurareaal terug van ca. 900.000 ha tot 600.000 ha). Het particulier initiatief, sterk gestimuleerd door voormannen als Heimans en Thijsse, zorgde daarbij in die tijd voor een maatschappelijk bewustzijn van natuur en landschap. De voorgenomen inrichting van het Naardermeer als vuilstortplaats voor de gemeente Amsterdam in 1904 gaf daarnaast een extra stimulans.

In 1905 werd de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland (thans Vereniging Natuurmonumenten) opgericht die het Naardermeer met eigen middelen kocht voor een bedrag van fl. 150.000,-.

Ook bij de overheid groeide het besef van de achteruitgang van natuur en bos. In 1899 werd het Staatsbosbeheer (SBB) opgericht ter "bevordering van de bosbouw op en de bebossing van de 'woeste' gronden in staatsbezit" (bij Domeinen). Het SBB werd het beheer van 13.316 ha, waarvan 2.227 ha bos, toevertrouwd. De natuurbescherming van overheidszijde was vanaf het begin vooral een zaak van het Staatsbosbeheer. Zij ging in 1908 over tot de aanwijzing van staatsnatuurreservaten voor die delen van haar bezit die omwille van hun schoonheid, of vanwege hun natuurwetenschappelijke betekenis van belang waren.

In de periode daarna groeide de natuurbeschermingsgedachte zowel bij particulieren als bij de overheid. Deze kreeg van overheidszijde vooral vorm in de totstandkoming van een aantal specifieke wettelijke maatregelen: In 1922 werd de Boswet van kracht die als doel had het areaal bos in Nederland te handhaven, mede als gevolg van een dreigend tekort aan grondstoffen. De Natuurschoonwet van 1928 verschafte landgoedeigenaren fiscale tegemoetkomingen indien zij bereid waren hun landgoed voor een periode van 25 jaar in stand te houden. Indien het landgoed werd opengesteld voor publiek werden de faciliteiten ruimer. De wettelijke bescherming van vogels werd op een hoger plan gebracht door de Vogelwet van 1936. Het particulier initiatief leidde er onder meer toe dat in de twintiger en dertiger jaren de Provinciale Landschappen en de Stichting "Het Goois Natuurreservaat" werden opgericht.

2. De periode 1940 - 1970

In dit tijdvak is in grote lijnen sprake van een planmatiger aanpak vanuit de overheid voor de bescherming van natuur, bos en landschap. Het maatschappelijk bewustzijn groeit en natuur, bos en landschap krijgen een grotere beleidsmatige en politieke betekenis.

In 1941/1942 werd de mogelijkheid van subsidiëring in de aankoop van natuurgebieden door Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen vormgegeven: het instrument van verwerving was daarmee geboren. De aankoop of verwerving vindt plaats aan de hand van Rijksaankoopplannen ten behoeve van SBB, Natuurmonumenten(NM) en de Provinciale Landschappen. Daarnaast werd het beleid voor natuur en landschap

planologisch beter ingekaderd met de totstandkoming van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in 1965 en spraken diverse nota's voor de ruimtelijke ordening zich uit voor de bescherming en het toereikend beheer van in beginsel alle nog aanwezige natuurgebieden. De Natuurbeschermingswet van 1968 maakte het bovendien mogelijk gebieden aan te wijzen als beschermd natuurmonument of als staatsnatuurmonument. De eigenaar kon een beheersbijdrage verkrijgen op basis van beheersplannen. De natuurbescherming kreeg ook steeds meer een internationaal karakter, onder meer tot uiting komend in de totstandkoming het internationaal verdrag tot bescherming van vogels, de Conventie van Ramsar (wetlands), de Conventie van Bonn, de Conventie van Bern en de EU-Vogelrichtlijn en de EU-Habitatrichtlijn.

3. De periode 1970 - 1990

In deze periode raken Nederlanders in toenemende mate persoonlijk betrokken bij het natuurbeheer. Eind 1995 waren in totaal 3,2 miljoen Nederlanders lid van een natuurbeschermingsorganisatie (in 1987 ruim 13% en in 1995 ruim 20% van de totale bevolking). Met ingang van 1970 komen meer middelen beschikbaar voor natuur en landschap door introductie van het leningenartikel. Daarbij staat de overheid garant voor rente en aflossing van leningen ten behoeve van de financiering van aankopen. Bovendien committeren de provincies zich aan medefinanciering van de aankopen door de particuliere natuurbescherming. De aankoopactiviteiten worden meer geordend geregeld door de invoering van de invloedssferen- of eerstgegadigdenkaart per provincie.

De relatie tussen landbouw en natuur komt sterk in de aandacht.

In 1975 werd het aankoopbeleid uitgebreid met de mogelijkheid van verwerving van de meest waardevolle agrarisch cultuurlandschappen middels de Relatienota (de "Nota betreffende de relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud") voor een oppervlakte van 100.000 ha. Tegelijkertijd werd voorgesteld tevens 100.000 ha. concreet aan te wijzen als beheersgebied, waar ondernemers op vrijwillige basis overeenkomsten konden aangaan om de bedrijfsvoering mede af te stemmen op doeleinden van natuur- en landschapsbehoud. Midden jaren tachtig ontstaat in toenemende mate het maatschappelijk besef van een noodzakelijk koerswijziging in het natuurbeleid.

De inspanningen van het natuur- en landschapsbeleid ten spijt, daalde het areaal natuurgebieden van ca. 600.000 ha in 1900 tot ca. 160.000 ha in 1990. Het resterende areaal bestaat uit relatief kleine, versnipperd gelegen natuurterreinen, doorsneden door verschillende barrières. Ook op landschapsschaal is sprake van een sterke achteruitgang van met name de kleinschalige landschappen waarin onderling vervlochten bewoning, bedrijvigheid en landbouw en natuurlandschap samengaan. Sinds 1950 zijn van de 1400 soorten hogere planten er 500 sterk achteruitgegaan en zijn meer dan 70 soorten uitgestorven. Ook voor andere soortengroepen is sprake van een achteruitgang. Daarnaast werd steeds duidelijker dat de duurzame instandhouding van natuurgebieden wordt bedreigt als gevolg van verzuring, eutrofiëring, verdroging, versnippering en verontreiniging.

Om een nieuwe koers te geleiden werden in 1989 in onderlinge samenhang Het Nationaal Natuurbeleidsplan (NBP), het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) en de Derde Nota Waterhuishouding (NW3) gepresenteerd. Het NBP is sterk gebiedsgericht van aard; de beide andere plannen moeten tevens de terreincondities scheppen voor het duurzaam functioneren van natuurlijke ecosystemen.

